

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Державне будівництво та місьцеве самоврядування

Збірник наукових праць

Видається з 2001 року

Випуск 34

Харків
«Право»
2017

*Рекомендовано до друку вченою радою НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України
(протокол № 10 від 16 жовтня 2017 р.)*

Свідоцтво про державну реєстрацію серія KB № 10466 від 29.09.2005 р.

*Наказом Міністерства освіти і науки України
від 09.03.2016 № 241 збірник включено до
Переліку наукових фахових видань України*

Збірник внесено до міжнародної науково метричної бази даних

Index Copernicus,
Scientific Indexing Services (SIS) (USA),
ResearchBib (Японія),
International Innovative Journal Impact Factor (IIJIF),
Cosmos foundation,
РІНЦ (РФ)

Збірник індексується в Google Scholar

Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб.
наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. — Х. : Право, 2017. —
Вип. 34. — 324 с.

Засновник

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

Видавець

Науково-дослідний інститут державного
будівництва та місцевого самоврядування

Редакційна колегія:

С. Г. Серьогіна, д-р юрид. наук, проф. (головний редактор);
І. І. Бодрова, канд. юрид. наук, доц. (заступник головного редактора);
Ю. Г. Барабаш, д-р юрид. наук, проф.; **Ю. П. Битяк**, д-р юрид. наук,
проф.; **В. М. Гаращук**, д-р юрид. наук, проф.; **Л. М. Герасіна**, д-р со-
ціол. наук, проф.; **В. П. Колісник**, д-р юрид. наук, проф.; **Д. В. Лук'янов**,
д-р юрид. наук, доц.; **П. М. Любченко**, д-р юрид. наук, проф.; **М. І. Па-
нов**, д-р юрид. наук, проф.; **О. В. Петришин**, д-р юрид. наук, проф.;
П. М. Рабінович, д-р юрид. наук, проф.; **Г. В. Чапала**, канд. юрид. наук,
ст. наук. співроб.; **І. В. Яковлюк**, д-р юрид. наук, проф.

Іноземні члени редакційної колегії:

П.-А. Альбрехт, д-р юрид. наук, проф. (Німеччина)

Відповідальний за випуск **І. І. Бодрова**

Адреса редакційної колегії: 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80.
Тел. (057) 700 36 69. E-mail: ndi_db_ms@ukr.net

© Науково-дослідний інститут
державного будівництва
та місцевого самоврядування, 2017
© Видавництво «Право», 2017

Коломієць Т. О., завідувач лабораторії НДІ
державного будівництва та місцевого само-
врядування НАПрН України

Створено Навчально-наукову лабораторію дослідження проблем службового права Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України

Докорінне оновлення правових засад державної служби, зумовлене прийняттям Закону України від 10.12.2015 року «Про державну службу», із впровадженням численних новітніх європейських правових інститутів, активізація зусиль вітчизняної фахової спільноти, зорієнтованих на завершення процесу публічного обговорення та прийняття нового законодавчого акту про службу в органах місцевого самоврядування, удосконалення положень чинного законодавства, із визначенням специфіки організаційно-правових, функціональних та процедурних засад окремих різновидів публічної служби, істотно актуалізують потребу фундаментальних та прикладних наукових досліджень з різних проблем службового права. Такі дослідження спрямовані на формування новітнього наукового базису сучасної нормотворчої та правозастосовної діяльності у відповідній сфері суспільних відносин, а також організаційного, навчально-методичного, інформаційного забезпечення вивчення навчальних дисциплін службово-правового циклу у закладах вищої освіти

та освіти дорослих, в т.ч. післядипломної освіти, професійного навчання публічних службовців, курсів перепідготовки та/або підвищення їх професійної компетентності.

Задля практичної реалізації всього вищезазначеного у межах укладеного Договору про співпрацю між Науково-дослідним інститутом державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України та Запорізьким національним університетом створено Навчально-наукову лабораторію дослідження проблем службового права (Постанова Президії НАПрН України від 03.07.2017 року № 103/5). Основним завданням Лабораторії є: проведення фундаментальних та прикладних досліджень з актуальних проблем службового права; розробка проектів нормативно-правових актів та пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства; участь у проведенні експертизи нормативно-правових актів з питань службового права; сприяння впровадженню результатів наукових досліджень у навчальний процес закладів вищої освіти, освіти дорослих в Україні, у практичну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективного розвитку публічної служби.

Лабораторія здійснює свою діяльність завдяки науковому та методичному сприянню Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України та організаційному, матеріальному і кадровому забезпеченню Запорізького національного університету.

З моменту створення Навчально-науковою лабораторією дослідження проблем службового права вже досягнуто певних результатів. Зокрема, у сфері **навчально-методичної роботи**:

— підготовлено обґрунтування та впроваджено у навчальних процес закладів вищої освіти Запорізької області вивчення навчальних дисциплін: «Правове регулювання державної служби», «Міжнародні стандарти державного управління (з окремим блоком «Міжнародні та європейські правові стандарти службової діяльності»)» для здобувачів освітнього рівня «магістр» спеціальність 081 «Право» освітня програма «Правознавство», навчальної дисципліни «Правове регулювання публічної служби

у правоохоронних органах» для здобувачів освітнього рівня «магістр» спеціальність 262 «Правоохоронна діяльність» освітня програма «Правоохоронна діяльність»; підготовлено методичні рекомендації та ілюстраційно-презентаційні матеріали;

— підготовлено й впроваджено у навчальний процес закладів вищої освіти Запорізької області для здобувачів освітнього рівня «бакалавр» спеціальність 081 «Право» освітня програма «Правознавство» нові теми для навчальних дисциплін адміністративно-правового циклу та публічно-правового циклу («Адміністративно-деліктне право України», «Муніципальне право України», «Конституційне право України» тощо) з питань правового регулювання публічно-правових відносин, підготовлено навчально-методичні рекомендації, відео- та презентаційні матеріали;

— підготовлено комплект навчально-методичних, презентаційних матеріалів для здобувачів освітнього рівня «магістр» спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування» освітня програма «Публічне управління та адміністрування» для вивчення навчальної дисципліни «Правове регулювання державної служби в Україні та зарубіжних країнах»;

— спільно із Запорізькою обласною державною адміністрацією, Запорізькою обласною радою, виконавчим комітетом Запорізької міської ради і Запорізьким центром перепідготовки, підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій підготовлено і впроваджено на базі Центру навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, керівників державних підприємств, установ, організацій **за професійними програмами перепідготовки та підвищення професійних компетентностей**, із виділенням окремих тематичних блоків («Державна політика у сфері запобігання корупції у сфері публічно-службових відносин», «Міжнародні та вітчизняні правові стандарти службової діяльності», «Конституційно-правові засади здійснення службової діяльності в Україні», «Актуальні питання запобігання та протидії дискримінації у публічній службі», «Актуальні питання діяльності органів місцевого само-

врядування в умовах децентралізації влади в Україні», «Актуальні проблеми реалізації державної кадрової політики в умовах оновлення законодавства про державну службу», «Корупціогенні фактори та їх вплив на публічно-службові відносини», «Дотримання етичних норм поведінки як складова попередження корупційних проявів у діяльності публічних службовців», Застосування системи електронного документування як один із чинників подолання корупційних ризиків у публічній службі», «Залучення молоді на державну службу: правовий елемент» тощо); підготовлено навчально-методичні, презентаційні матеріали для забезпечення викладання; започатковано практику організації та проведення **тематичних короткострокових семінарів** («Чинне законодавство про публічну службу: новації, проблеми застосування та шляхи її вирішення», «Актуальні питання проходження державної служби в умовах оновлення законодавства» (для учасників I, II турів щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий службовець»), «Конфлікт інтересів та засоби його подолання у публічній службі» тощо); проведення **щорічної регіональної «Школи службового права»** для державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, посадових осіб об'єднаних територіальних громад, студентів закладів вищої освіти та ін. Рекомендації, підготовлені за підсумками проведення заходів, впроваджені у діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування у Запорізькій області.

У освітню діяльність Університету майбутнього правника впроваджено проведення інтерактивної лекції на тему «Я — майбутній державний службовець: мої права, обов'язки та відповідальність» й підготовлено комплект методичних, презентаційних матеріалів для її використання у освітньому процесі закладів середньої освіти при вивченні навчальної дисципліни «Правознавство» та спеціальних навчальних дисциплін у закладах середньої освіти із поглибленим вивченням навчальних дисциплін правового блоку. Для учасників щорічного конкурсу «Юний правознавець» запропоновано перелік тем для публічного виступу, дискусії з актуальних проблем службового права (спільно із Головним управлінням юстиції у Запорізькій облас-

ті, Міжвідомчою координаційно-методичною радою з правової освіти населення при Запорізькій обласній державній адміністрації, Головним управлінням Національної поліції у Запорізькій області); у рамках реалізації проекту Координатора проектів ОБСЄ в Україні та *Європейського центру верховенства права* щодо забезпечення академічної мобільності у освітньому фаховому середовищі в Україні Лабораторія виступила однією із базових інституцій для проведення циклу лекцій представниками закладів вищої освіти України (Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Львівського національного університету імені Івана Франка, Національного університету «Одеська юридична академія») на тему «Адміністративне право у сучасному вимірі», із виокремленням блоку проблемних питань службового права.

Лабораторіє активно проводиться *науково-дослідницька діяльність*. За час, що минув з моменту її створення:

– *організовано і проведено науково-практичні заходи*: Міжнародну науково-практичну конференцію «Актуальні проблеми публічного та приватного права в Україні та зарубіжних країнах: пошук оптимальних шляхів вирішення» (із окремою секцією «Актуальні проблеми службового права та шляхи їх вирішення»), засідання круглих столів: «Вступ на державну службу: нові підходи до правового регулювання», «Обмеження та заборони як засоби запобігання корупції у публічній службі», «Міжнародно-правові та вітчизняні правові стандарти етичної поведінки публічного службовця», «Патронатна служба: витоки, генеза та сучасна правова модель існування», «Заохочення у службовому праві та шляхи ефективного використання його ресурсу», «Дисциплінарна відповідальність публічних службовців: підстави, процедура та заходи реагування» тощо;

– спільно із Науково-дослідним інститутом державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Запорізькою обласною державною адміністрацією, Центром німецького права Київського національного університету імені Тараса Шевченка, ВГО «Асоціація фахівців з адміністративного права» започатковано організацію

і проведення **щорічного Всеукраїнського конкурсу молодих вчених на кращу наукову роботу з проблем службового права**, метою якого є підвищення інтересу молодих науковців до актуальних проблем службового права;

— здійснюється підготовка **тематичних студентських конкурсних наукових робіт** (для участі у щорічному Всеукраїнському конкурсі студентських наукових робіт за напрямом «Право»; конкурсі наукових робіт (есе), що проводиться за ініціативою Міністерства юстиції України, з висвітленням проблематики окремих різновидів публічної служби; регіональних конкурсах наукових робіт для обдарованої молоді тощо), дисертаційних робіт; наукових статей, тез;

спільно із Запорізьким відділенням Центру німецького права Київського національного університету імені Тараса Шевченка здійснюються **компаративні наукові дослідження** з проблем службового права, визначено пріоритети наукової співпраці із університетом ФРН на 2018-2023 рр.

Окрема увага приділяється **консультативно-експертному та нормо проектувальному напрямку діяльності** Лабораторії. Так,

— спільно з лабораторією нормотворчої діяльності та правозастосування Запорізького національного університету підготовлено **обґрунтування та пропозиції щодо удосконалення положень актів чинного законодавства** з питань публічної служби, а саме: до Закону України від 10.12.2015 року «Про державну службу» (щодо узгодження положень про дисциплінарну відповідальність державних службовців, уточнення положень щодо підстав припинення державної служби, щодо положень про підвищення рівня професійної компетентності державних службовців тощо), до Постанови КМУ від 26.04.2017 року № 301 «Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою», до Закону України від 20.09.2001 р. «Про дипломатичну службу» щодо узгодження його положень із положеннями Закону України від 10.12.2015 року «Про державну службу» у частині заохочення службовців та їх процедурних засад; до Постанови КМУ від 25.03.2016 року № 246 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної

служби», до Постанови КМУ від 23.08.2017 року № 640 «Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців посад категорії «А», «Б», «В» тощо; пропозиції щодо врегулювання засад патронатної служби в Україні, служби в органах місцевого самоврядування в Україні тощо;

– спільно із Запорізькою обласною радою, Запорізькою обласною державною адміністрацією, виконавчим комітетом Запорізької міської ради, Запорізькою міською радою *підготовлено й впроваджено положення правового змісту щодо врегулювання* окремих аспектів публічної служби (дотримання принципів публічної служби, оплати праці, щорічного оцінювання результатів службової діяльності, реалізації права на поворотне призначення тощо);

– співробітники Лабораторії залучаються в якості *експертів, консультантів, тренерів* для участі у засіданнях Міжвідомчої координаційно-методичної ради з правової освіти населення при Запорізькій обласній державній адміністрації, для роботи у депутатських групах, консультативних, експертних, робочих групах з окремих питань реалізації положень чинного законодавства про публічну службу, щорічному Всеукраїнському конкурсі «Кращий державний службовець» тощо;

– спільно із Юридичною клінікою Запорізького національного університету виділено окремий напрямок діяльності – надання консультацій з проблем застосування законодавства про публічну службу, а разом із Запорізькою обласною філією Суспільного телебачення підготовлено тематичні телепередачі;

– подано документи для участі у конкурсі МОН України щодо *наукових проектів молодих вчених* й, згідно із наказом МОН України від 03.10.2017 року № 1333 «Про затвердження переліку проектів, що пройшли конкурсний відбір, що виконуються вченими, які працюють (навчаються) у вищих навчальних закладах та наукових установах, що належать до сфери управління МОН України, та формування тематичних планів на 2017 рік», затверджено науковий проект (секція – 08, тип НР) «Забезпечення ефективності та результативності реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції»:

науково-методичне обґрунтування», визначено основні пріоритети його реалізації, кадрове, наукове та методичне забезпечення;

— за підсумками участі у конкурсі проектів, які підтримує Британська Рада, затверджено проект «Корисна інформація», складовою якого є інформаційне, консультаційне та методичне забезпечення реалізації внутрішньопереміщеними особами права на публічну службу. Підготовлено інформаційно-методичні, консультаційно-презентаційні матеріали, визначено алгоритми їх поширення й отримання у зворотному порядку емпіричних матеріалів для досліджень.

Активно проводиться *видавнича діяльність* Лабораторії. *Підготовлено та опубліковано* із грифом Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України та Запорізького національного університету:

— Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: колективна монографія / за заг. ред. Т. О. Коломєць, В. К. Колпакова. — Запоріжжя: ЗНУ, 2017. — 328 с.

— Службове право України: словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломєць, В. К. Колпакова. — Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. — 340 с.

— Правове регулювання патронатної служби в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. Т. О. Коломєць, В. К. Колпакова. — Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. — 240 с. (третя книга з серії «Службове право України», започаткованої у 2016 році).

Для забезпечення достатніх можливостей для виконання студентами закладів вищої освіти та державними службовцями вимог чинного законодавства щодо вільного володіння державною мовою та іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи, усунення мовних перешкод у використанні правової термінології, опрацюванні міжнародно-правових актів та актів Ради Європи, спільно із фахівцями-філологами підготовлено й опубліковано термінологічні словники:

— Українсько-російський / російсько-український словник юридичних термінів: близько 10 тис. термінів / за заг. ред.

Т. О. Коломоець, Т. В. Хом'як; кол. авт.: Коломоець Т. О. (голова) та ін. — Запоріжжя: ЗНУ, 2017. — 338 с.

— Українсько-англійський / англійсько-український словник юридичних термінів: близько 10 тис. термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоець, С. В. Іваненко; кол. авт.: Коломоець Т. О. (голова) та ін. — Запоріжжя: ЗНУ, 2017. — 316 с.

— Українсько-французький / французько-український словник юридичних термінів: близько 10 тис. термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоець, С. В. Іваненко; кол. авт.: Коломоець Т. О. (голова) та ін. — Запоріжжя: ЗНУ, 2017. — 328 с.

— Коломоець Т. О., Шарая А. А. Правове регулювання державної служби в Україні: навчальний посібник. — Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2017. — 250 с.

Співробітниками Лабораторії також підготовлено й опубліковано наукові статті у вітчизняних та зарубіжних фахових журналах, які включені до переліку науково метричних видань, тез доповідей, навчально-методичних рекомендацій та ін.

У тісній співпраці із Науково-дослідним інститутом державного будівництва та місцевого самоврядування Національної академії правових наук України, Запорізьким національним університетом та вітчизняними й зарубіжними закладами вищої освіти, науковими установами, органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадськими професійними правничими організаціями передбачається і в подальшому зосередження зусиль Лабораторії на результативне виконання основних завдань її діяльності.

УДК 342.25(477)-044.964

Бодрова І. І., кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора з наукової роботи НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Проблеми законодавчого визначення статусу міських агломерацій в Україні

Стаття присвячена визначенню підходів до законодавчого врегулювання правового статусу міських агломерацій в Україні та створюваної у їх межах системно-структурної організації місцевого самоврядування. Досліджуються існуючий стан вітчизняної правової політики у сфері функціонування міських агломерацій, моделі правового статусу агломерацій у зарубіжних країнах, можливі напрями правової інституціоналізації міських агломерацій в Україні та законодавчого регулювання створюваної системи муніципального управління. Окрема увага присвячена аналізу проекту Закону України «Про міські агломерації» (реєстр. № 6743 від 17.07.2017р.).

Ключові слова: міська агломерація, адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, співробітництво територіальних громад.

Проблеми формування та розвитку міських агломерацій виступають предметом дослідження різних наук – урбаністики, містобудування, соціології, економіки, географії, екології і в найменшій мірі – юридичної науки. Але завдання її на сьогодні

нішній день є вкрай важливими з огляду на потреби забезпечення правової визначеності цих об'єктивно існуючих форм розселення людей, формування доктринальних засад правового статусу, організації та функціонування системи муніципального управління міськими агломераціями, сприяння законодавчому врегулюванню цих питань.

У вітчизняній правовій науці дослідженню актуальних проблем адміністративно-територіального устрою в Україні присвячені роботи таких державознавців, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. І. Борденюк, О. П. Іщенко, Р. А. Калюжний, В. І. Кампо, О. Л. Копиленко, О. Ю. Лялюк, Н. Р. Нижник, М. О. Пухтинський, С. Г. Серьогіна, В. М. Шаповал, В. М. Шкабаро та ін. Проблематика співробітництва територіальних громад та створюваних ними органів знаходить своє висвітлення у працях О. В. Батанова, А. М. Колодія, В. В. Кравченка, А. Р. Крусян, В. С. Куйбіди, П. М. Любченка, Н. В. Мішиної, М. П. Орзіха, М. В. Пітцика, О. І. Сушинського та інших вчених. Проте й досі існує брак спеціалізованих наукових розробок щодо правових засад статусу міських агломерацій, їх системно-структурної організації та порядку здійснення місцевого самоврядування в таких агломераціях.

Метою даної статті є визначення підходів до законодавчого врегулювання правового статусу міських агломерацій в Україні та створюваної у їх межах системно-структурної організації місцевого самоврядування.

Термін «агломерація» походить від лат. *agglomerare* — «приєднувати», «додавати», і вперше був використаний шотландським професором П. Геддесом у 1903 році для позначення форми зближення міст під впливом одного міста-центру [5, с. 11]. У наступному поняття міської агломерації опрацьовувалося у межах різних наукових напрямів економічної географії, містобудування, і особливо активно у нашій країні відповідні розробки велися у 1920–30-ті та 1970–80-ті роки, супроводжувалися опрацюванням методик формування, виділення меж і типології моделей агломерацій. У публікаціях того часу зустрічається багато наукових визначень поняття «міська агломерація». Так, Г. М. Лаппо визначає агломерацію як компактне те-

риторіальне групування поселень, що об'єднані у складну динамічну локальну систему багатоманітними інтенсивними зв'язками — комунально-господарськими, трудовими, культурно-побутовими, рекреаційними, а також сумісним використанням даного ареалу та його ресурсів [6, с. 127]. У пострадянський період процеси масової урбанізації, криза малих міст, різке скорочення чисельності сільського населення зумовили підвищений інтерес до проблем фактично сформованих міських агломерацій. Вони характеризуються як цілісні територіальні соціально-економічні утворення, в яких поселення поєднані інтенсивними економічними, трудовими та соціально-культурними зв'язками; вони є не тільки розвинутою формою розселення, але й територіальної організації виробництва [12, с. 25].

У світі, за підрахунками експертів, існують майже 460 агломерацій з чисельністю населення понад одного мільйона, у яких проживає приблизно 40% мешканців міст і 20% всього населення планети. У першій десятці агломерацій світу створюється одна десята світового ВВП [10]. У доповіді міжнародної компанії PricewaterhouseCoopers вказується, що у 2008 р. на 100 найбільших міст світу припадало 30% глобального ВВП [2]. Наприклад, у Європі найбільший економічний потенціал мають столичні регіони (агломерації) Франції (460 млрд дол.) та Великобританії (452 млрд дол.). Слідом за ними з великим відривом ідуть агломерації Іспанії (Мадрид і Барселона), а також Італії (Рим і Мілан). На вітчизняних теренах склалося 18 міських агломерацій. Безумовно, вони значно поступаються за показниками світовим агломераційним лідерам. У п'яти міських агломераціях (із населенням близько мільйона або більше) мешкає приблизно біля третини населення держави, на них припадає понад 80% усіх залучених прямих іноземних інвестицій, а їхній внесок у сукупний ВВП країни складає понад 51% [8, с. 285]. Отже, у глобалізованому світі агломерації стають точками економічного зростання й концентрації конкурентоспроможності, а також центрами адміністративного та соціального обслуговування населення, що зумовлює необхідність особливої уваги держави до формування правового простору їх

функціонування та побудови ефективної системи управління на місцевому рівні.

У цьому контексті правову політику держави у сфері функціонування міських агломерацій неможна визнати задовільною. Адже, не дивлячись на доволі ґрунтовне та всебічне опрацювання економічних, географічних, містобудівних аспектів даних утворень, законодавство України не тільки не інституціоналізує міські агломерації, але й майже не використовує дане поняття у сучасному законодавстві. Серед недоліків правового регулювання А. Т. Назарко, зокрема, вказує на відсутність спеціального правового регулювання, термінологічної бази формування та функціонування міських агломерацій, державної стратегії підтримки створення агломерацій, обмеження розвитку великого міста міським кордоном та визнання будь-якого фінансування, яке виходить за межі міста, як нецільового [7, с. 144].

Справедливості раді треба відмітити, що у галузевому законодавстві України наявність міських агломерацій констатується, хоча вони не інституціоналізуються, а відносини зі створення та функціонування агломерацій не регламентуються. Так, визначення поняття «міська агломерація» містила Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2000р. № 521 «Про основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст» (на сьогоднішній день втратила чинність): це — компактне територіальне розміщення міських населених пусків, об'єднаних інтенсивними господарськими, трудовими і культурно-побутовими зв'язками. Домінуючий у цьому визначенні економіко-містобудівний аспект простежується і в діючих нормативно-правових актах, серед яких — Закон України від 4 березня 2004р. № 1580-IV «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст»; Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98; Концепція створення індустріальних (промислових) парків, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2006р. № 447-р; Державні будівельні норми «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень.

ДБН 360-92», затверджені Наказом Держкоммістобудування від 17 квітня 1992 р. № 44 та низка інших актів.

Легалізація інституту міських агломерацій сприятиме просуванню на вітчизняних теренах європейських традицій містобудування, де агломерації розглядаються як історично сформовані багатокомпонентні динамічні цілісні системи територіального устрою. Вони утворюють значні урбанізовані зони, поглинаючи суміжні населені пункти; вирізняються високим ступенем територіальної концентрації виробництва, промисловості, інфраструктурних об'єктів, наукових установ, навчальних закладів, а також значною сумарною чисельністю населення; забезпечують надання широкого спектру адміністративних та соціальних послуг населенню; мають високий рівень комплексності господарства та високий рівень територіальної інтеграції його елементів. Разом з тим слід відмітити, що не дивлячись на загальне, інтернаціональне розуміння сутності інституту міських агломерацій, єдиної системи критеріїв та умов формування міських агломерацій, системно-структурної їх організації немає. Тому законодавче визначення організаційно-правових засад формування та функціонування міських агломерацій в Україні має ґрунтуватися на вітчизняних політико-правових, соціально-економічних, адміністративно-територіальних реаліях та враховувати кращий досвід та здобутки зарубіжної практики.

Аналіз зарубіжного досвіду управління розвитком міських агломерацій [11, с. 96–97; 4, с. 48–50], дозволяє виокремити декілька моделей правового статусу міських агломерацій, що застосовуються у зарубіжних країнах: 1) формування міської агломерації як самостійного елемента адміністративно-територіального устрою з власною системно-структурною організацією муніципальної влади. При цьому суб'єкти місцевого самоврядування тих територіальних одиниць, що утворили агломерацію, втрачаються самостійний статус; 2) створення міської агломерації як додаткового рівня адміністративно-територіального устрою. Сформованим на цьому рівні муніципальним органам влади відповідні функції та повноваження надаються законодавчим або договірним способом; 3) набут-

тя створеною міською агломерацією статусу субрегіональної адміністративно-територіальної одиниці (статусу району) з передачею відповідних муніципальних функцій та повноважень на цей рівень; 4) запровадження агломерації на договірних засадах як форми співробітництва муніципалітетів з можливістю формування спеціалізованих округів і набуття інституційних форм співробітництва.

На сьогоднішній день найбільш поширеним підходом є нормативне врегулювання відносин з організації та діяльності міських агломерацій як форми співробітництва органів місцевого самоврядування базових адміністративно-територіальних одиниць. Адже наявність стійких економічних, соціальних, культурно-побутових, демографічних, трудових, господарських, рекреаційних та інших зв'язків між системоутворюючим містом та прилеглими до нього іншими населеними пунктами зумовлюють тісне співфункціонування відповідних муніципальних систем. Тому цілком обґрунтованим слід вважати підхід, за яким формування та функціонування агломерацій розглядається як форма співробітництва територіальних громад. В Україні же за умов нереалізованості конституційної реформи щодо децентралізації влади, зокрема, в частині запровадження нової адміністративно-територіальної одиниці — громади — це чи не єдино можливий шлях законодавчого забезпечення таких об'єднань.

Неврегульованість матеріально-правових та процедурно-процесуальних аспектів реорганізації населених пунктів шляхом їх об'єднання сьогодні змушує використовувати такий, передбачений земельним законодавством, механізм, як зміна меж населених пунктів шляхом передачі земель у відання іншої місцевої ради. Він дозволяє вирішити питання «просторового» характеру, але не надає можливості розв'язати виникаючі при цьому проблеми реорганізації системи управління на таких територіях. Перед органами місцевого самоврядування постають організаційно-правові питання щодо визначення моменту виникнення повноважень з управління територією та землями, що передані у відання місцевої ради; забезпечення представництва інтересів жителів тих населених пунктів, територія яких передана під юрисдикцію іншої місцевої ради; порядку припинення

повноважень та ліквідацію органів місцевого самоврядування, що функціонували на територіях, які повністю передані під юрисдикцію іншої місцевої ради; порядку припинення повноважень депутатів місцевих рад, обраних у виборчих округах, створених на територіях, які передані у відання іншої місцевої ради; а також питання містобудування, зміни містобудівної документації, міжбюджетних відносин, уніфікації тарифів на комунальні послуги, надання соціальних послуг населенню, державної реєстрації речових прав на нерухоме майно тощо [3, с. 42]. Порядок вирішення цих питань у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої залишається законодавчо невизначеним.

Поряд з цим, вирішити навпаки питання реорганізації муніципального управління без зміни територіальної основи можна, застосувавши механізм добровільного об'єднання територіальних громад, передбачений однойменним Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Законом врегульовані відносини щодо зміни системно-структурної організації місцевого самоврядування, порядку ліквідації чинних та формування нових муніципальних органів об'єднаних територіальних громад, вирішення питань матеріально-фінансової основи, бюджетування, державної підтримки добровільного об'єднання територіальних громад. Разом з цим таке об'єднання, як зазначається у ч. 3 ст. 4 названого Закону, не призводить до зміни правового статусу адміністративно-територіальних одиниць [1, с. 52].

Отже, застосування будь-якого з чинних на сьогоднішній день законодавчих механізмів для формування міських агломерацій не вбачається можливим, оскільки вони не забезпечуватимуть досягнення поставленої мети та носитимуть опосередкований і половинчастий характер. Це свідчить про потребу спеціального законодавчого врегулювання відносин створення та функціонування міських агломерацій.

В останні роки робилися декілька спроб нормопроєктувальної роботи у вказаній сфері, але всі вони мали опосередкований характер. Першим спеціальним законопроектом став підготовлений групою народних депутатів України проект Закону

України «Про міські агломерації» (реєстр. № 6743 від 17.07.2017 р.) (далі – законопроект) [9]. Мету законопроекту його розробники окреслили як визначення організаційно-правових засад формування міських агломерацій територіальними 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.

В основу правового статусу міської агломерації закладений підхід визначення її як договірної інституційної форми міжмуніципального співробітництва територіальних громад. Так, відповідно до законопроекту міська агломерація є формою багатопільового співробітництва територіальної громади міста-центру агломерації та територіальних громад сіл, селищ, міст, що розташовані в зоні впливу міста-центру агломерації та мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з містом-центром агломерації, з метою спільної реалізації окремих функцій місцевого самоврядування. Центром агломерації виступатиме населений пункт, віднесений до категорії міст, що має передумови для виконання функцій адміністративного центру міської агломерації (перевищує населені пункти, розташовані в його приміській зоні, за своїм розміром, чисельністю і економічним потенціалом). Ширина такої зони має визначатися індивідуально у кожній агломерації з урахуванням затвердженої документації з просторового планування та/або Перспективного плану формування територій міських агломерацій. Умовами формування міської агломерації визнаються: 1) мінімальна кількість суб'єктів формування, крім міста-центру агломерації – не менше трьох громад; 2) кількість населення міста-центру агломерації – не менше 100 000 осіб; 3) територія юрисдикції агломерації визначається по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що сформували міську агломерацію.

На сьогоднішній день вже прийнято ряд законів, спрямованих на врегулювання відносин співробітництва територіальних громад, а також інших форм взаємодії органів місцевого само-

врядування між собою та з органами державної влади («Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про асоціації органів місцевого самоврядування» тощо). У зв'язку з цим важливого значення набуває інтеграція вказаного законопроекту до вже діючої системи законодавства у даній сфері, забезпечення взаємоузгодження правових норм, правил, порядків та процедур. У цьому аспекті слід зауважити, що дане завдання не повною мірою вирішується законопроектом.

Так, у першу чергу виникає потреба взаємоузгодження норм законопроекту та Закону України «Про співробітництво територіальних громад», норми якого не тільки регулюють відносини співробітництва, але й встановлюють вичерпний перелік його форм (ст. 4). Очевидно, що «поглинання» Законом України «Про співробітництво територіальних громад» змісту законопроекту «Про міські агломерації» призведе до істотного розширення змісту та деталізації лише однієї з форм співробітництва. Проте доповнення існуючого переліку форм співробітництва територіальних громад міськими агломераціями з одночасною вказівкою на те, що порядок їх формування та діяльності визначається окремим законом вбачається необхідним. При цьому звертаємо Закон України «Про співробітництво територіальних громад» набуватиме характеру базового для формування підсистеми законодавства України про співробітництво територіальних громад та їх органів, ідеям, принципам та положенням якого мають відповідати інші законодавчі акти у цій сфері.

Особлива увага має бути приділена чіткості та взаємоузгодженості термінологічної бази законодавства про міські агломерації. Наприклад, у законопроекті визначається у якості суб'єкта агломерації центр агломерації та відповідні територіальні громади (ст. 3). У свою чергу центром агломерації визнається населений пункт, віднесений до категорії міста (ч. 2 ст. 1). З формально-юридичної точки зору це свідчить про те, що у колі суб'єктів агломерації поєднуються жителі відповідних територій та власне сама територія, в наслідок чого постає питання про правосуб'єктність території та визнання її суб'єктом здійснення владних повноважень. Крім того, використані у змісті законо-

проекту терміни «зона впливу», «просторове планування», «потенційний центр міської агломерації» та ряд інших потребує розкриття їх змісту, оскільки неоднозначність їх або віднесення, як зазначено, на індивідуальне визначення зумовлять довільність застосування або необґрунтоване розширення (звуження) на підзаконному або правозастосовному рівнях, а це може призвести до порушення прав та законних інтересів місцевого самоврядування, конкурування його суб'єктів.

Запропонований у законопроекті механізм формування міських агломерацій як інституційного утворення з власною системно-структурною організацією муніципального управління вимагає суворого узгодження системи створюваних органів місцевого самоврядування, їх компетенції, матеріально-фінансової, правової основи функціонування з нормами конституційного та муніципального законодавства. На сьогоднішній день основні суб'єкти місцевого самоврядування, які наділяються власними функціями і повноваженнями з вирішення питань місцевого значення, визначаються на рівні Основного Закону, а саме — ст. 140 Конституції України, положення якої також закріплюються засади їх правового статусу. З огляду на те, що запропоновані законопроектом нові суб'єкти одержують публічно-владний характер, виникають питання щодо їх конституційності. Для порівняння зазначимо, що доповнення системи місцевого самоврядування на підставі Закону України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII інститутом старост такого питання не порушувало, адже старости, будучи посадовими особами місцевого самоврядування, разом з тим ні регулятивними, ні правозастосовними повноваженнями не наділені.

Законопроект передбачає розширення системно-структурної організації місцевого самоврядування через запровадження нових її елементів — міської ради центру агломерації та ради агломерації. Функціонування цих органів на одному рівні територіальної організації влади породжує питання співфункціонування та проблему розмежування повноважень, які, на жаль, у законопроекті не вирішуються. Так, перелік повноважень ради агломерації, передбачений ст. 15 законопроекту, здебільшого дублює встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»

повноваження сільських, селищних, міських рад, що при паралельному функціонуванні як органів місцевого самоврядування суб'єктів агломерації, так і органів управління агломерацією закладає конкуренцію їх компетенції. Особливого загострення ці питання можуть отримати при формуванні відповідно до положень ч. 8 ст. 14 законопроекту виконавчого апарату агломерації у структурі виконавчих органів міської ради центру агломерації за рішенням Ради агломерації. Адже затвердження структури виконавчих органів міської ради відноситься до виключної компетенції відповідної ради (п. 5 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Тому вказане положення суперечить нормам Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також Конституції України, норми якої передбачають утворення виконавчих органів тільки сільських, селищних, міських рад (ч. 3 ст. 140). Аналогічного характеру зауваження викликає і визначення правової та матеріально-фінансової основи функціонування органів управління міської агломерацією.

Отже, розробка і прийняття закону України «Про міські агломерації» на сьогоднішній день є актуальним з точки зору муніципального будівництва і регіонального розвитку, а також важливим з огляду на потреби удосконалення правової політики держави у сфері місцевого самоврядування завданням. Такий закон має не тільки інституціоналізувати міські агломерації, визначивши їх правовий статус, але й забезпечити необхідну і достатню правову основу функціонування їх системно-структурної організації. Він повинен відповідати положенням Конституції України, повною мірою узгоджуватися з чинним законодавством про місцеве самоврядування та співробітництво територіальних громад, містити ефективну організаційно-правову модель муніципального управління. Не перебільшуючи ролі правового впливу на суспільні процеси та не применшуючи соціально-економічні, демографічні, культурні, територіальні важелі, маємо констатувати, що такий закон дозволить оптимально провести у досліджуваній сфері масштабні перетворення інституційного характеру, надати адекватну правову відповідь на сучасні соціально-економічні потреби.

Список використаних джерел:

1. Bodrova I. The administrative-territorial system as object of constitutional and legal policy in Ukraine // *European Reforms Bulletin*. — 2015. — № 4. — P. 47–53.
2. Emerging market city economies set to rise rapidly in global GDP rankings says PricewaterhouseCoopers LLP. [Електронний ресурс]. // Режим доступу : <http://www.pwc.com/gx/en/press-room/2009/largest-city-economies-uk.jhtml>.
3. Бодрова І. Напрями удосконалення територіальної основи місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правовий аспект // Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вишеградської четвірки: тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф. (м.Харків, 21–22 жовтня 2016р.). — Х.: Право, 2016. — С. 33–44.
4. Дронова О. Л., Лис Я. С. Управління міськими агломераціями: європейський досвід для реформ в Україні // *Український географічний журнал*. — 2016. — № 1. — С. 47–52.
5. Колясников В. А. Развитие понятия «городская агломерация» // *Академический вестник Уралниипроект РААСН*. — 2015. — № 2. — С. 10–15.
6. Лаппо Г. М. Города на пути в будущее. — М.: Мысль, 1987. — 236 с.
7. Назарко А. Т. Міські агломерації в Україні: проблеми правової інституціоналізації // *Актуальні проблеми держави і права*. — 2011. — С. 144–150.
8. Осипов В. М., Кукош М. С. Конкурентоспроможність міських агломерацій: світові тренди та перспективи формування в Україні // *Економічні інновації*. — 2014. — Вип. 57. — С. 283–296.
9. Про міські агломерації: проект Закону України (реєстр. № 6743 від 17.07.2017р.) [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62318.
10. Слука Н. Глобальные города // *Эксперт*. — 2008. — № 15 (604). [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://expert.ru/expert/2008/15/globalnue_goroda/.
11. Чувікіна Н. Аналіз зарубіжного досвіду управління розвитком міських агломерацій // *Схід*. — 2015. — № 5. — С. 95–99.
12. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. М. Шкабаро ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 243 с.

И. И. Бодрова

Проблемы законодательного закрепления статуса городских агломераций в Украине

Статья посвящена определению подходов к законодательному урегулированию правового статуса городских агломераций в Украине и создаваемой системно-структурной организации местного самоуправления. Исследуются существующее состояние отечественной правовой политики в сфере функционирования городских агломераций, модели правового статуса агломераций в зарубежных странах, возможные направления правовой институционализации городских агломераций в Украине и законодательного регулирования создаваемой системы муниципального управления. Особое внимание уделено анализу проекта Закона Украины «О городских агломерациях» (рег. № 6743 от 17.07.2017г.).

Ключевые слова: городская агломерация, административно-территориальное устройство, местное самоуправление, сотрудничество территориальных громад.

I. I. Bodrova

The problems of legislative definition of urban agglomerations status in Ukraine

The article is devoted to the determination of approaches to the legislative regulation of the urban agglomerations legal status in Ukraine and to the system-structural organization of local self-government created within them.

It is pointed out that in the globalized world agglomerations become points of economic growth and concentration of competitiveness, as well as centers of administrative and social services of the population. This determines the necessity of special attention of the state to the formation of the legal space for their functioning and to the construction of an effective system of governance at the local level. The legal policy of Ukraine in the field of urban agglomerations functioning cannot be considered as satisfactory. Indeed, despite of the rather thorough and comprehensive elaboration of the economic, geographic, and urban aspects of these entities, Ukrainian legislation not only does not institutionalize urban agglomerations, but also almost does not use this notion in the modern legislation.

It is noted that despite the international understanding of the main point of the urban agglomerations institute, there is no unified system of criteria and conditions for the formation of urban agglomerations, their system-structural

organization. The analysis of foreign experience in managing the development of urban agglomerations has allowed distinguishing several models of legal status of urban agglomerations that are applied in foreign countries: 1) the formation of urban agglomeration as an independent element of the administrative-territorial system with its own system-structural organization of the municipal authority; 2) the creation of a city agglomeration as an additional level of administrative-territorial organization; 3) the acquisition of the status of a subregional administrative-territorial unit (the status of a district) by the established urban agglomeration with the transfer of the appropriate municipal functions and powers to this level; 4) the establishment of agglomeration on the contractual basis as a form of cooperation between municipalities with the possibility of specialized districts forming and the acquisition of institutional forms of cooperation.

Today, the most widespread approach to establishing the status of urban agglomerations is to identify them as a form of collaboration between local authorities of the basic administrative-territorial units. In Ukraine, in conditions of the lack of constitutional reform of decentralization of power implementation with respect to the establishment of a new administrative-territorial unit – the community – this is the only possible way of institutionalizing of such associations. This is evidence of the necessity of special legislative regulation of the urban agglomerations establishment and functioning relations.

The main provisions of the draft Law of Ukraine “On Urban Agglomerations” (reg. № 6743 dated 17.07.2017) are revealed and critically assessed in the article, emphasizing their problematic aspects. It is noted that the law must comply with the provisions of the Constitution of Ukraine, fully comply with the current legislation on local self-government and cooperation of territorial communities, and contain an effective organizational and legal model of municipal governance. Without exaggerating of the role of legal influence on social processes and without diminishing of socio-economic, demographic, cultural, territorial factors, it is stated that such a law will allow to provide large-scale institutional changes in the field of research, to give an adequate legal response to contemporary socio-economic needs.

Key words: *urban agglomeration, administrative-territorial system, local self-government, cooperation of territorial communities.*

Гарашук І. В., кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник НДІ держав-
ного будівництва та місцевого самоврядуван-
ня НАПрН України

Статут територіальної громади: проблеми підготовки і прийняття

У статті розглянуто проблемні питання процесу підготовки і ухвалення статуту територіальної громади як необхідної складової правової основи муніципальної демократії, проаналізовано його місце і роль серед актів місцевого самоврядування, обґрунтовані рекомендації і висновки відносно досліджуваних питань.

Ключові слова: *статут, територіальна громада, орган місцевого самоврядування, муніципальне право*

Актуальність питання зумовлено проведенням реформування місцевого самоврядування, головною ознакою якості й ефективності якого є самодостатня, потужна територіальна громада. Важливою нормативною умовою функціонування територіальних громад та органів місцевого самоврядування є прийняття статутів територіальних громад як установчих нормативно-правових актів які встановлюють в межах Конституції і законів України права та обов'язки територіальної громади, механізми здійснення місцевого самоврядування, регулюють відносини

між територіальною громадою та місцевою владою, визначають організаційні, матеріальні і фінансові основи місцевого самоврядування на території, регулюють інші питання, віднесені чинним законодавством України до компетенції місцевого самоврядування. Як один із елементів творення самої громади і її повноцінного сталого розвитку статут територіальної громади «сприяє процесу формування територіальної громади (комунікації), як спільноти жителів населеного пункту, об'єднаних необхідністю вирішення спільних питань» [11, с. 63], займаючи особливе місце серед локальних нормативних актів він є так званою «конституцією міста» або «локальною конституцією».

Проблематика правових питань ухвалення статутів територіальних громад сьогодні, в умовах стимулювання локальної нормотворчості є досить гострою й актуальною, і наукові праці ряду вітчизняних вчених — М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, М. І. Корнієнка, П. М. Любченка, М. П. Орзіха, В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького та інших присвячені цьому питанню.

Як справедливо зазначає проф. П. М. Любченко, як нормативні акти локального характеру, статuti є втіленням демократичних засад самоорганізації і саморегулювання в рамках законів України, що визнають територіальні спільності населення суб'єктами владних відносин» [5; С. 286]. Статут є не тільки нормативно-правовим актом, але й політичним документом, адже на нього покладається завдання об'єднати територіальну громаду в єдине ціле та спрямовувати її на захист власних конституційних прав. Через акт прийняття статуту підкреслюється роль територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення» [1; С. 260–267].

Як свідчить світова практика, статuti територіальних громад забезпечують максимальну самостійність громад у вирішенні місцевих справ, створюють належні умови для пошуку оптимальних моделей розвитку населених пунктів, і у ряді розвинутих країн прирівнюється до законів. Сьогодні статuti територіальних громад досить поширені в країнах Європи та Америки. При цьому для сучасної муніципальної практики характерним є широке різноманіття статутів, які відрізняються за формою, змістом, порядком прийняття, юридичною силою.

Наприклад, лише у США сьогодні поширено чотири типи статутних документів, в основу класифікації яких покладено характер функцій місцевого самоврядування: 1) статuti загального типу – дають можливість органам місцевого самоврядування здійснювати різноманітні функції; 2) класифіковані статuti – регламентують функцію місцевого самоврядування залежно від чисельності територіальної громади; 3) необов'язкові статuti – передбачають право органів місцевого самоврядування змінювати форми діяльності залежно від конкретних обставин; 4) статuti «місцевих правил» – надають органам місцевого самоврядування свободи у виборі форм діяльності. Водночас необхідно звернути увагу на те, що мета прийняття статуту суттєво відрізняється в різних країнах. Наприклад, у США – це вільний вибір територіальною громадою тієї чи іншої моделі місцевого самоврядування («сильна рада», «сильний мер», «мер – сіті – менеджер – рада»)[10; С. 18–23].

Становлення статутного права на теренах України є досить складним і тривалим процесом. Головним чином, це відбувається через недосконалість національного законодавства у цій царині: чітко не визначені механізми та напрями реалізації права територіальних громад на самостійне вирішення питань, що належать до юрисдикції місцевого самоврядування; мають місце суттєві протиріччя, що заважають здійсненню конституційних принципів місцевого самоврядування в загалі.

Процес зміцнення правового статусу територіальних громад обумовлений закріпленням у Конституції та у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» права видавати акти локальної нормотворчості. Так, ст. 140 Основного Закону закріплює, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а ст. 144 визначає, що органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими для виконання на відповідній території»[4]. Статут територіальної громади приймається в межах Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня

1997 р., у якому закріплено положення щодо врегулювання окремих суспільних відносин, що виникають при здійсненні місцевого самоврядування не тільки законами, а й статутами територіальних громад, які «приймаються з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування» (ч. 1 ст. 19)»[7] . Будучи актом установчого характеру за своєю юридичною силою він є первинним, вищим від актів відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті ради, сільського, селищного, міського голови, інших органів та посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та зборів громадян за місцем проживання, оскільки згідно ст. 6 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, чим підкреслюється його вагомість серед актів органів місцевого самоврядування.

Нормотворчу процедуру умовно можна поділити на стадії розробки, прийняття і набуття чинності статуту. Особливої уваги потребують етапи розробки і прийняття як початкові в процесі його «народження» як цілісного нормативно-правового документу. Адже запровадження статуту неможливо без розуміння мешканцями громади необхідності такого кроку. Участь у самоврядуванні повинна ґрунтуватися на активності населення, усвідомленні ним своєї відповідальності за управління місцевими справами. А це передбачає значну попередню роз'яснювальну та підготовчу роботу. Достатньо низький рівень активності громадян, їх недостатня готовність приймати участь у процесі прийняття рішень на місцевому рівні, апатія, байдужість, зневіра, залишки патерналістської психології радянської доби є важливим фактором, який гальмує процес становлення статутного права. Так, за даними всеукраїнського соціологічного дослідження, проведеного Міжнародним республіканським інститутом (IRI) у 2015 р., кількість опитаних, які приймали участь у громадських слуханнях за останні 2 роки, не досягала навіть 10% (опитування проходило в 22 областях України, обсяг вибірки складав більше 17 000 респондентів)» [12]. Оскільки

статут — не тільки зібрання правил, що регламентують діяльність громади, це документ, покликаний об'єднати її задля відстоювання своїх прав на самостійне вирішення місцевих проблем, підкреслити можливість і значення територіальних громад [1, С. 63], його прийняття сприятиме створенню умов для більш активної участі населення у вирішенні питань місцевого значення.

Фактично залишається поза увагою законодавця питання суб'єктів ініціювання статуту громади, тому видається необхідним окреслити коло суб'єктів локальної правотворчої (статутної) ініціативи. Таке право може бути надане мешканцям — членам територіальної громади, які володіють виборчим правом; громадським та політичним об'єднанням громадян, зареєстрованим на даній території; органам самоорганізації населення; органам місцевого самоврядування відповідних територіальних громад; відповідним сільським, селищним, міським головам.

Відповідно до п. 48 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статут ухвалюється виключно на пленарних засіданнях місцевої ради, після чого він підлягає державній реєстрації в органах Міністерства юстиції України. Вважаємо необхідним визначення у Законі «Про місцеве самоврядування» норми, згідно якої статут територіальної громади буде прийматися її представницьким органом та підлягатиме обов'язковому затвердженню територіальною громадою на місцевому референдумі. Досліджуючи це питання О. Батанов наводить переконливі докази необхідності затвердження статуту місцевим референдумом : «з огляду на те, що основною вимогою до представницького органу місцевого самоврядування є репрезентативність» — пише вчений, «він не має бути компетентнішим за територіальну громаду в конкретних галузях місцевого життя, позаяк його основна роль у системі місцевого самоврядування полягає у вираженні волі місцевих жителів» [2, С. 38]. Процедура ускладнюється відсутністю регламентації на законодавчому рівні проведення місцевого референдуму у зв'язку із втратою чинності Закону «Про всеукраїнський та місцеві референдуми».

Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад: затверджене Постановою Кабінету Міністрів України № 1150 » [6] визначає вичерпний перелік документів необхідних для реєстрації статуту територіальної громади:

1. Статут територіальної громади села, селища, міста у двох примірниках;
2. Рішення представницького органу місцевого самоврядування про затвердження статуту;
3. Протокол пленарного засідання представницького органу місцевого самоврядування, на якому прийнято рішення про реєстрацію статуту;
4. Документ про внесення плати за реєстрацію статуту.

Документи, що подаються для реєстрації статуту, мають бути оформлені відповідно до вимог законодавства, а орган, що здійснює реєстрацію статуту, не має права вимагати від заявника подання документів, не передбачених законодавством та постановою Кабінету Міністрів України (п. 2). Розмір плати за реєстрацію статуту визначається Кабінетом Міністрів України та відповідно до п.1 постанови Кабінету Міністрів України від 25.05.1998. № 738 «Про розміри плати за реєстрацію статутів територіальних громад» [8], складає п'ять неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Заява на реєстрацію статуту територіальної громади розглядається в місячний термін, з подальшим прийняттям рішення про реєстрацію чи відмову у реєстрації даного статуту. У разі прийняття рішення про реєстрацію, видається свідоцтво про державну реєстрацію статуту територіальної громади. Підставою для відмови в реєстрації статуту може бути його невідповідність Конституції та законам України. Рішення про відмову в реєстрації статуту може бути оскаржено в судовому порядку. Аналізуючи Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України № 1150 від 27 липня 1998 р. звертає на себе увагу недостатня чіткість процедури реєстрації статутів в органах юстиції. Наслідком недосконалості Положення експерти вважають зволікання із реєстрацією статутів (зокрема, так відбувалося зі Статутом територіальної громади м. Києва),

що не лише затримує в часі набуття статутом чинності, але й може сприяти блокуванню з боку вищих органів виконавчої влади ухвалення неvigідних з огляду на політичну кон'юнктуру документів у тих випадках, якщо юридичні підстави для їх відхилення відсутні» [9].

Окрім зазначених проблем, викликає питання фактично рекомендаційний характер норми ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», стосовно запровадження статутів територіальних громад. Звідси, ухвалення статуту територіальної громади є скоріше актом доброї волі органу місцевого самоврядування, а не його обов'язком, що ставить під загрозу наявність в кожній територіальній громаді правових механізмів реалізації права громадян на безпосереднє самоврядування. Так, стаття 19 Закону лише встановлює, що статут **може бути** прийнятий територіальною громадою «в межах цього закону». Прямо вимагається врегулювання статутом лише трьох питань: - порядку внесення місцевої ініціативи на розгляд місцевої ради (ч. 2 ст. 9); — окремих питань організації діяльності місцевих рад (ч. 4 ст. 10); — порядку організації та проведення громадських слухань (ч. 4 ст. 13). Як наслідок, такі нормативно-правові акти ухвалені далеко не всіма суб'єктами місцевого самоврядування. Наслідком відмови територіальних громад від ухвалення власних статутів є те, що деякі питання діяльності територіальних громад залишаються нормативно неврегульованими або недостатньо врегульованими. Серед таких питань науковці зазначають процедуру внесення та розгляду місцевої ініціативи; регламентацію процедури громадських слухань — терміну проведення з моменту внесення ініціативи, формування складу учасників та юридичних наслідків ухвалених за їхніми підсумками документів (рішень, звернень тощо).

Вважаємо за необхідне визначення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» ухвалення місцевими радами статутів відповідних територіальних громад як їх обов'язку. О. В. Батанов підкреслює, що статут територіальної громади є важливою нормативною умовою функціонування територіальної громади та її органів, виступаючи необхідним

елементом правової основи муніципальної демократії» [2; С. 38]. Продовжуючи думку, вчений ставить питання: чи потрібний узагалі статут територіальної громади в умовах максимальної законодавчої уніфікації моделі місцевого самоврядування в Україні та детальної регламентації структури органів місцевого самоврядування, їхніх повноважень та форм роботи? І однозначно відповідає на нього: «статут потрібний, насамперед, із огляду на те, що його прийняття дасть можливість ліквідувати існуючі прогалини у правовій регламентації питань організації місцевого самоврядування в Україні. Зокрема, статут певною мірою сприятиме процесу формування територіальної громади, тобто спільноти людей-мешканців населеного пункту, об'єднаних необхідністю вирішення спільних питань»[2; С. 38].

Не є досконалою з практичної точки зору законодавча конструкція частини другої статті 8 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» а саме, «рішення загальних зборів громадян враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності». Логічно виникає питання: який механізм врахування і виконання цих рішень? Видається більш доцільним передбачити норму, за якою вказані рішення виконуються органами місцевого самоврядування. Процедура ж виконання таких рішень має бути виписана в статуті відповідної територіальної громади.

Підсумовуючи, зазначимо, що статут територіальної громади є дієвим способом саморегуляції територіальної громади, кодексом писаних і неписаних норм, які затверджують цінності, спільні для всього суспільства і дозволяють врегулювати всі можливі конфлікти, які виникають між людьми та соціальними групами. У ньому конкретизуються положення Конституції і законів України, визначаються схеми управління населенням пунктом і його підсистемами, врегульовуються ті положення, норми і правила, які не врегульовані чинним законодавством. З допомогою статутів територіальна громада в межах, визначених законом, самостійно визначає схему організації місцевого самоврядування в населеному пункті, взаємовідносини

територіальної громади з окремими територіальними колективами. Тому необхідно вжити необхідних організаційних та правових заходів, спрямованих на прийняття статутів кожним селом, селищем, містом України, що буде сприяти більш активному розвитку самостійності українських населених пунктів, поліпшенню їх економічного потенціалу та забезпеченню належних умов для життя громадян України, консолідації в процесі трансформації сукупності жителів населеного пункту до територіальної громади. Більш того, в умовах недостатнього законодавчого забезпечення реформ статуту можуть відіграти роль своєрідних індикаторів готовності територіальних громад, органів місцевого самоврядування самостійно та під свою відповідальність вирішувати складні проблеми реформування управління.

Список використаних джерел:

1. Бальцій Ю. Ю. Правова природа статутів територіальних громад [Текст] / Ю. Бальцій // Актуальні проблеми держави і права. — 2009. — Вип. 45. — С. 260–267.
2. Батанов О. Питання розробки та прийняття статуту територіальної громади. [Текст] / О. Батанов // Юридичний журнал. — 2004. — № 3. — С. 38–40. — Електронний ресурс Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1066>
3. Батанов О. В., Чудик Н. О. Структура статуту територіальної громади та її елементи: проблеми теорії та практики. [Текст] / О. В. Батанов, Н. О. Чудик // Часопис Київського університету права. — 2012. — № 2. — С. 80–85. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2012_2_20
4. Конституція України [Текст] від 28.06. 1996 р. № 254 К 96 — ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР) — 1996 — № 30 — ст. 141
5. Любченко П. М. Муніципальне право України. [Текст]: навч. посіб. / П. М. Любченко. — Харків: Вид-во «ФІНН», 2012. — 496 с.
6. Про затвердження Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад: Постанова КМУ від 27 липня 1998 р. № 1150 // Електронний ресурс Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1150-98-%D0%BF>
7. Про місцеве самоврядування [Текст]: Закон України від 21 травня 1997 // Відомості Верховної Ради України. — 1997 — № 24
8. Про розміри плати за реєстрацію статутів територіальних громад [Текст]: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.1998. № 738 Електронний ресурс: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/738-98-%D0%BF>

9. Проблеми прийняття та функціонування статутів територіальних громад. Аналітична записка.[Текст] Національний інститут стратегічних досліджень Електронний ресурс: <http://www.niss.gov.ua/articles/1028/>
10. Садовий А., Зубач Л., Білоус О. Становлення статутного права в Україні [Текст] / Місцеве самоврядування та статутне право в Україні: збірка матеріалів. – Чернігів: Чернігівські обереги, 2003. – 194 с.
11. Статут територіальної громади: проблеми розробки, прийняття та впровадження в практику місцевого самоврядування.[Текст] Навч. посібник. – К., Книга поштою, 1999. – С. 63
12. Ukrainian Municipal Survey March 2-20, 2015 / http://www.iri.org/sites/default/files/wysiwyg/2015-05-19_ukraine_national_municipal_survey_march_2-20_2015.pdf.

Гарашук І. В.

Устав територіальної общины: проблемы подготовки и принятия

В статье рассматриваются проблемные вопросы процесса подготовки и принятия устава территориальной общины как необходимой составляющей правовой основы муниципальной демократии, проанализировано его роль и место среди актов местного самоуправления, обоснованы рекомендации и выводы относительно рассмотренных вопросов.

Ключевые слова: устав, территориальная община, орган местного самоуправления, муниципальное право.

I. V. Garashchuk

**Statute of the territorial community:
problems of preparation and adoption**

The article deals with the problematic issues of the process of preparation and approval of the statute of a territorial community as a necessary component of the legal basis of municipal democracy, analyzed its place and role among the acts of local self-government, substantiates the recommendations and conclusions regarding the issues under study.

The urgency of the issue is due to the reformation of local government, the main feature of which quality and efficiency is a self-sufficient and powerful territorial community. An important normative condition for the functioning of territorial communities and local government bodies is the adoption of the statutes

of territorial communities as constitutive legal acts which establish, within the Constitution and laws of Ukraine, the rights and responsibilities of the territorial community, the mechanisms of implementation of local government, regulate relations between the territorial community and local authorities, determine the organizational, material and financial bases of local government in the territory, regulate other issues, assignments legislation of Ukraine the responsibility of local government. Like one of the elements of the community itself and its sustainable development is the statute of the territorial community, which "supports the process of forming a territorial community (communication) as a community of inhabitants of the settlement, united by the need for solving common issues", occupying a special place among local normative acts he is the so-called "city constitution" or "local constitution".

It is considered necessary to define in the Law of Ukraine "On Local Government in Ukraine" the adoption by local councils of the statutes of the respective territorial communities as their responsibility and approval by the territorial community at a local referendum.

It is considered necessary to define in the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" the adoption by local councils of the statutes of the respective territorial communities as their responsibility and approval by the territorial community at a local referendum.

It is noted that the statute of the territorial community is an effective way of self-regulation of the territorial community, a code of written and unwritten norms, which confirm the values common to the whole society and allow to resolve all possible conflicts that arise between people and social groups. It specifies the provisions of the Constitution and laws of Ukraine, defines the schemes of management of a settlement and its subsystems, regulates those provisions, norms and rules that are not regulated by the current legislation.

Key words: statute, territorial community, local government, municipal law

Фролов О. О., кандидат юридичних наук,
асистент кафедри державного будівництва та
місцевого самоврядування Національного
Юридичного університету імені Ярослава
Мудрого

Інформаційна підтримка та інформаційне забезпечення як форма державної підтримки та гарантування місцевого самоврядування

Стаття присвячена одній із актуальних проблем сьогодення муніципального права: питання визначення інформаційного забезпечення та інформаційної підтримки органів місцевого самоврядування в аспекті конституційної реформи та проблем оптимізації взаємодії та співвідношення держави і місцевого самоврядування на сучасному етапі розвитку України. Насамперед важливим є дослідження граничного поля між цими інститутами публічної влади, розробки раціональних гнучких та ефективних форм взаємодії та співпраці, що безпосередньо пов'язане з розподілом повноважень, обміном, забезпеченням інформації.

Ключові слова: *принципи місцевого самоврядування, повноваження, місцеве самоврядування, державна підтримка, гарантії місцевого самоврядування, інформація, інформаційне забезпечення.*

Діяльність держави щодо інформаційної підтримки та інформаційного забезпечення діяльності місцевого самоврядування спрямована на забезпечення інформаційної відкритості, тобто створення умов для доступу кожного громадянина до інформації щодо діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Сучасне загальноприйняте у міжнародній правовій практиці розуміння поняття «інформаційна відкритість влади» передбачає насамперед: а) свободу доступу (за усним чи письмовим запитом) до інформаційних ресурсів влади та наявність ефективних процедур її забезпечення; б) наявність у системі органів публічної влади механізмів обов'язкового й активного інформування громадян про свою діяльність, не зважаючи на наявність запитів.[1]

Стаття присвячена питанню визначення проблематики інформаційного забезпечення, як форми реалізації державної підтримки та гарантування місцевого самоврядування. На жаль, цій проблемі останнім часом не приділяють достань уваги, особливо в аспекті новітніх тенденцій та розвитку технологій в умовах глобалізації. Враховуючи високу динаміку розвитку конституційних процесів в Україні, недостатній аналіз означених питань стає перепорою для розв'язання багатьох похідних проблем, обумовлених реаліями сьогодення всієї системи конституційного муніципального права. Окремі аспекти зазначеного питання були висвітлені у роботах Ю. Г. Барабаша, І. І. Бодрової, С. Г. Серьогіної, К. Є. Солянника, П. М. Любченка, О. Ю. Лялюка, В. П. Колісника, Ю. Н. Тодики, В. Д. Яворського.

Проблема реалізації у соціальній практиці принципу інформаційної відкритості на сьогодні широко обговорюється на міжнародному і національному рівнях. Закони про доступ до публічної інформації існують у більшості демократичних держав, і вони виступають реальним правовим механізмом здійснення одного з основних прав людини – права на доступ до публічної інформації, що є, у свою чергу, вимогою європейських стандартів та необхідною умовою інтеграції України у Європейське співтовариство. Зокрема, закони про свободу інформації, що закріплюють право громадян отримувати копії офіційних документів були прийняті Швецією (1766),

Фінляндією (1951), США (1966), Данією (1970), Норвегією (1970), Австрією (1973), Францією (1978), Нідерландами (1978), Новою Зеландією (1982), Канадою (1982), Австралією (1982), Грецією (1986). Європейські стандарти щодо доступу громадян до інформації встановлюють Конвенція Ради Європи про доступ до офіційних документів від 27 листопада 2008 року, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи „Про доступ до офіційних документів” від 21 лютого 2002 року.

Перехід провідних країн світу від постіндустріального до інформаційного етапу розвитку суспільства спричинили суттєві зрушення не тільки в системі органів публічної влади, але й у формах і методах їх діяльності[2]. Зокрема, проникнення комп'ютерних технологій в усі сфери суспільного життя закономерно призвело до інформатизації публічно-владної діяльності, появи «електронного врядування» (англійською — «E-Government»).

На думку експертів, близько до ідеалу електронне врядування працює на сьогодні в Сінгапурі та Естонії. Зокрема, за результатами конкурсу Європейської комісії проект переведення публічного сектора на електронну документацію в Естонії, внаслідок якого до електронного обміну документами долучились уже близько 500 установ, у т.ч. всі міністерства, повітові управи і майже всі департаменти й інспекції, був визнаний найкращим у Європі. Починаючи з 2000 р. в Естонії можна подавати податкові декларації електронним шляхом. У 2010 р. 92% податкових декларацій у цій країні були подані через Інтернет.

В нашій державі Закон «Про доступ до публічної інформації» був прийнятий 13 січня 2011 року. Він закріплює гарантії, принципи, порядок забезпечення права на доступ до публічної інформації, встановлює порядок реалізації права на доступ до інформації за інформаційним запитом, відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації. Зокрема, відповідно до закону право на доступ до публічної інформації в Україні гарантується:

1) обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом;

2) визначенням розпорядником інформації спеціальних структурних підрозділів або посадових осіб, які організовують у встановленому порядку доступ до публічної інформації, якою він володіє;

3) максимальним спрощенням процедури подання запиту та отримання інформації;

4) доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством;

5) здійсненням парламентського, громадського та державного контролю за дотриманням прав на доступ до публічної інформації;

б) юридичною відповідальністю за порушення законодавства про доступ до публічної інформації.

При цьому доступ до інформації забезпечується шляхом:

1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитами на інформацію.

Досить важливим є те, що відповідно до Закону розпорядники інформації, (в тому числі й суб'єкти владних повноважень - органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання), зобов'язані оприлюднювати:

1) інформацію про організаційну структуру, місію, функції, повноваження, основні завдання, напрями діяльності та фінансові ресурси (структуру та обсяг бюджетних коштів, порядок та механізм їх витрачання тощо);

2) нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньо організаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-правові засади діяльності;

- 3) перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення;
- 4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;
- 5) інформацію про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;
- 6) інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;
- 7) плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань;
- 8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;
- 9) загальні правила роботи установи, правила внутрішнього трудового розпорядку;
- 10) звіти, в тому числі щодо задоволення запитів на інформацію; 11) інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» втілив в собі більшість міжнародних стандартів в сфері свободи інформації. Українська та міжнародна громадськість надзвичайно позитивно оцінила прийняття цього закону, що засвідчило прихильність української влади до демократичних цінностей.

Незважаючи на це, сьогодні органи місцевого самоврядування в Україні перебувають лише на початковому етапі впровадження елементів е-урядування та е-документообігу. Роботи з автоматизації діловодства окремі органи місцевого самоврядування ведуть не скоординовано, при обмеженому фінансуванні. Майже весь документообіг у більшості органів місцевого самоврядування між структурними підрозділами, установами, підприємствами, організаціями, громадянами ведеться в паперовому вигляді, дублюються архівні дані. Пошук документів затратний щодо робочого часу. Джерелом постійної актуальної інформації про діяльність місцевих рад,

їх виконавчих комітетів і посадових осіб органів місцевого самоврядування виступають відповідні офіційні сайти, на яких подаються основні новини, анонсуються події, викладаються найбільш важливі документи і організовано їх обговорення. Однак не всі органи місцевого самоврядування доступні населенню й організаціям у мережі Інтернет. Практично відсутні сайти більшості сільських і селищних рад, відділів і управлінь виконкомів місцевих рад, комунальних підприємств та органів самоорганізації населення. Жителі не мають повної можливості довідатися про тарифи, порядок сплати за комунальні послуги і стан своїх особових рахунків, відсутня інформація про об'єкти приватизації, забудови і реконструкції.

Один із шляхів оптимізації процесу впровадження е-урядування на місцевому рівні вбачається в нормативно-правовому забезпеченні розробки та прийняття відповідних програм щодо реалізації е-урядування на рівні окремих територіальних громад[3]. Тому на основі чинного законодавства потрібно розробити ряд місцевих нормативно-правових актів щодо впровадження та виконання таких програм (необхідні відповідні рішення місцевих рад щодо затвердження програм інформатизації, розробки проектних рекомендацій про прискорення впровадження технологій електронного урядування та системи управління якістю адміністративних послуг в органах місцевого самоврядування тощо). Ці програми мають стати документами, які б показували шлях обраного для громади підходу до вирішення проблем демократизації управлінського процесу через засоби інформатизації. Однак основною проблемою залишається створення фінансових умов для реалізації відповідних програм, що насамперед повинно зумовлювати питання щодо інвестиційної політики в сфері електронного урядування.

Список використаних джерел:

1. Поняття і зміст принципу державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні «Право»ОО Фролов – 2009
2. Гарантії місцевого самоврядування в Україні: проблемні питання О. Фролов - Віче, 2011

3. Роль державних органів у забезпеченні ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні: реалії та перспективи розвитку О. Фролов - Право України, 2011
4. Концепції місцевого самоврядування В. О. Величко, О. О. Фролов – Форум права, 2015
5. Барабаш Ю. Г. Демократические основы конституционного строя Украины /Ю. Г. Барабаш // Конституционное развитие России и Украины. – 2011. – Вып. 1. – С. 46–66.
6. Барабаш Ю. Г. Конфлікти в системі місцевого самоврядування : конституційно-правовий аналіз / Ю. Г. Барабаш // Матеріали наукових семінарів та «круглих столів», проведених Національною юридичною академією України імені Ярослава Мудрого спільно з Академією правових наук України в рамках Фестивалю науки (15–16 травня 2007 р.) /упоряд.: А. П. Гетьман, О. В. Петришин. – Х.: Право, 2007. – С. 104–105.

А. А. Фролов

**Информационная поддержка и информационное обеспечение
как форма государственной поддержки и гарантирования
местного самоуправления**

Статья посвящена одной из актуальных проблем современности муниципального права : вопрос определения информационного обеспечения и информационной поддержки органов местного самоуправления в аспекте конституционной реформы и проблем оптимизации взаимодействия и соотношения государства и местного самоуправления на современном этапе развития Украины. В первую очередь важным является исследование между институтами публичной власти, разработки рациональных гибких и эффективных форм взаимодействия и сотрудничества, что непосредственно связано с распределением полномочий, обменом, обеспечением информации.

Ключевые слова: принципы местного самоуправления, полномочия, местное самоуправление, государственная поддержка, гарантии местного самоуправления, информация, информационное обеспечение.

O. O. Frolov

**Informative support and informative providing as a form
of state support and guaranteing of local self-government**

Problem setting. *The article is devoted one of issues of the day of segodennyya of municipal right: a question of determination of the informative providing and*

informative support of organs of local self-government is in the aspect of constitutional reform and problems of optimization of co-operation and correlation of the state and local self-government on the modern stage of development of Ukraine. Above all things important is research of the maximum field between these institutes of public power, development of rational flexible and effective forms of co-operation and collaboration, that is directly related to distributing of plenary powers, exchange, providing of information.

Activity of the state in relation to informative support and informative providing of activity of local self-government is directed on providing of informative openness, that conditioning for access of every citizen to information on activity of organs and public servants of local self-government. The modern understanding of concept "informative openness of power" generally accepted in international legal practice provides for above all things: a) freedom of access (after a verbal or writing query) to the informative resources of power and presence of effective procedures of its providing; b) presence in the system of organs of public power of mechanisms of the obligatory and active informing of citizens about the activity, not because of presence of queries.

Recent research and publications analysis. *Work of such national scientists as O. V. Batanov, I. I. Bodrova, P. M. Lyubchenko, S. G. Seryogina, and others are dedicated to the study of certain aspects of local self-government reform in Ukraine and foreign countries.*

Key words: *principles of local self-government, plenary powers, local self-government, state support, guarantees of local self-government, information, informative providing.*

УДК 342.25 (477)

Погребняк Н. С., кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник НДІ держав-
ного будівництва та місцевого самоврядуван-
ня НАПрН України

Окремі питання відповідності нормативного врегулювання організації і діяльності обласної ради законодавству України: практичні аспекти

У статті автор на основі формально-юридичного методу з'ясовує порядок внесення проекту регламенту на розгляд органу місцевого самоврядування та наслідки відмови від підписання рішення головою ради. Здійснює класифікацію підстав дострокового припинення повноважень заступника голови обласної ради. Виявляє невідповідність нормативного врегулювання окремих питань в практиці діяльності Запорізької обласної ради.

Ключові слова: обласна рада, орган місцевого самоврядування, регламент обласної ради, депутат місцевої ради.

Однією з проблем діяльності органів місцевого самоврядування є нормативна врегульованість окремих проваджень нормативно-правовими актами локального характеру — регламентом, інструкціями та положеннями; узгодженість останніх з чинним законодавством України. Розв'язання означеної про-

блеми потребує вирішення ряду питань, пов'язаних з наслідками відмови голови ради від підписання прийнятого радою рішення та зупинення його дії та внесення відповідного рішення на повторний розгляд; можливості прийняття регламенту в новій редакції на поточній сесії ради та можливості внесення змін до затвердженого регламенту; щодо права депутата ради внести проекти рішень про затвердження регламенту ради та про дострокове припинення повноважень заступника голови ради; щодо права апарату, голови ради відмовити депутату у внесенні поданого ним проекту рішення та щодо підстав дострокового припинення повноважень заступника голови ради.

Вирішення означених питань є надзвичайно актуальним, оскільки від нормативної урегульованості дій посадових осіб і проваджень органів місцевого самоврядування залежить легітимність прийнятих радою рішень.

Метою цієї статті є надання відповідей на порушені питання на прикладі Запорізької обласної ради та надання пропозицій щодо усунення суперечностей, виявлених в результаті порівняльного аналізу нормативно-правових актів локального характеру та нормативних актів чинного законодавства України.

Незважаючи на те, що проблемі нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування присвячені чисельні праці вітчизняних і зарубіжних теоретиків-правознавців в галузі конституційного та муніципального права (М. О. Баймуратова, В. Р. Барського, В. І. Борденюка, М. П. Воронова, В. В. Копейчикова, П. М. Любченка, М. О. Петришиної, І. Редліха, С. Г. Серьогіної, О. Ф. Скакун, А. James, D. Caraley та ін.), все ще потребують нормативного врегулювання окремі питання діяльності місцевих рад та їх посадових осіб.

Однією з проблем в практиці організації діяльності рад є відмова голови ради від підписання прийнятого рішення. Закон прямо передбачає, що голова ради підписує рішення, прийняті радою. Так, відповідно до п. 12) ч. 6 ст. 55 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] (далі – Закон), п. 12) ч. 1 ст. 2.5.6 Регламенту Запорізької обласної ради від 17.03.2016 р. за № 41 [8] голова обласної ради підписує рішення ради, протоколи сесій ради. Водночас аналіз ст. 55 Закону [4] (компетен-

ційних повноважень голови обласної ради) у взаємозв'язку зі ст. 42 (повноваження сільського, селищного, міського голови) та ст. 59 (акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування) дає можливість зробити висновок про відсутність у голови обласної ради права вето на прийняті радою рішення. Згідно ч. 4 ст. 59 Закону [4] право зупинити рішення законодавець закріплює лише за сільським, селищним та міським головою відносно рішень сільської, селищної та міської ради. Така позиція, на нашу думку, пов'язана з різним правовим статусом голів районної, обласної ради та сільських, селищних і міських голів. А саме: їх положенням і роллю в системі місцевого самоврядування та порядком їх обрання. Сільські, селищні і міські голови обираються безпосередньо громадою в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці (села, селища, міста). Тому і відповідальність голів перед народом вища. Натомість голови районних і обласних рад обираються з числа депутатів відповідною радою і не мають автономного положення відносно депутатського корпусу.

Пункт 18) ч. 6 ст. 55 Закону [4] та п. 20) ч. 1 ст. 2.5.6 Регламенту Запорізької обласної ради [8] дає підстави стверджувати, що голова обласної ради має право відмовитися від підписання рішення ради. Але така відмова можлива лише на підставі доручення ради. Аналогічно відсутні норми в законодавстві і щодо зупинення дії рішення обласної ради і внесення його на повторний розгляд. Тому подібні дії голови обласної ради можливі на підставі п. 18) ч. 6 ст. 55 Закону [4] та п. 20) ч. 1 ст. 2.5.6 Регламенту Запорізької обласної ради [8] (за дорученням ради). Частина 2 ст. 2.5.7 Регламенту Запорізької обласної ради [8] дозволяє голові обласної ради з питань, віднесених до компетенції ради, видавати розпорядження, потребує подальшого затвердження на сесії обласної ради.

Отже, голова обласної ради може відмовитися від підписання рішення ради, про що він має видати розпорядження, яке обов'язково підлягає наступному затвердженню обласною радою на пленарному засіданні. Водночас непогодження обласної ради з розпорядженням голови ради має наслідком його недійсність. Включення Запорізької обласної ради до Регламенту

норми про можливість відмови від підписання рішення ради головою ради є виправданим за умови недопустимості прийняття неправомірних рішень. Тим самим норма ст. 2.5.6 Регламенту [8] ради закріплює взаємний механізм стримувань і противаг – врівноважує повноваження і обласної ради, і голови. Водночас останнє рішення залишається за радою. У зв'язку з цим виникає питання про відповідність принципу правової самостійності представницького органу місцевого самоврядування закону. Єдиною нормою в Законі [4], яка дає підстави для закріплення обласною радою відповідного положення, є п. 18) ч. 6 ст. 55. Враховуючи, що у суспільних відносинах в сфері місцевого самоврядування в Україні пріоритет має імперативний принцип: дозволено те, що передбачено законом, то пункт 18) ч. 6 ст. 55 Закону [4] є підставою для включення до Регламенту Запорізькою обласною радою уповноважуючої норми (статті 2.5.6). Тому голова обласної ради має право відмовитися від підписання рішення ради, рівно як і зупинити його дію, про що має видати розпорядження з послідуєчим його внесенням на затвердження ради. Водночас рада може доручити голові і не підписувати прийняті нею рішення у порядку п. 18) ч. 6 ст. 55 Закону [4].

Крім того, виходячи з висновку Конституційний Суд України у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування [10], голова обласної ради у порядку ч. 3 ст. 11 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV може внести відповідні пропозиції раді про необхідність перегляду нею прийнятого рішення. Крім того, відповідні пропозиції (дорадчого характеру) можуть бути внесені і президією (колегією) обласної ради згідно ст. 57 [4]. Голова обласної ради також має право звернутися до суду з відповідною скаргою.

Іншим проблемним питанням є можливість голови обласної ради бути позивачем в суді у спорі про визнання незаконними рішень обласної ради. Щодо його вирішення слід означити наступне. За головою обласної ради закріплено право звертатися до суду щодо визнання незаконними актів лише відносно місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх

спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів. При цьому звернення можливе лише на підставі рішення ради (п. 16) ч. 6 ст. 55 Закону [4]; п. 16) ч. 1 ст. 2.5.6 Регламенту Запорізької обласної ради [8]).

Відповідно до ч. 10 ст. 59 Закону [4] акти органів місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку. Водночас ця норма не визначає посадових осіб органів місцевого самоврядування як суб'єкта звернення до суду. Виходячи з п. 3) ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України [1], голова обласної ради може бути позивачем у справі, оскільки юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління.

В практиці організації діяльності органів місцевого самоврядування виникають і питання щодо порядку внесення змін до нормативно-правових актів локального характеру, зокрема, регламенту. Законодавець повноваження щодо затвердження регламенту обласної ради відносить до її виключної компетенції (п. 5 ч. 1 ст. 43 Закону [4]). Це право реалізується радою на пленарному засіданні. При цьому регламент роботи відповідної ради затверджується не пізніше як на другій сесії (ч. 14 ст. 46 Закону [4], ст. 1.7 Регламенту Запорізької обласної ради [8]). До його прийняття радою чергового скликання застосовується регламент ради попереднього скликання (ч. 15 ст. 46 Закону [4], ч. 3 ст. 1.6. Регламенту Запорізької обласної ради [8]).

Водночас Законом [4] не передбачено спеціального порядку внесення змін до регламенту ради. Але законодавство змінюється з плином часу. Тому і регламент в цілому або окремі його положення потребують своєчасного оновлення. З огляду на те, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень (ч. 1 ст. 59 Закону [4]), а регламент затверджується рішенням ради, то і порядок внесення змін до нього має бути аналогічним порядку внесення змін до рішень ради. Можливість внесення змін до Регламенту Запорізької обласної ради передбачена ч. 2 ст. 1.6, розділом IV Регламенту [8]. При

цьому рішення ради про внесення відповідних змін вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше двох третин депутатів від загального складу ради. Положення ч. 3 ст. 1.6 Регламенту Запорізької обласної ради [8] про дію в часі регламенту обласної ради не нівелює положень ч. 2 ст. 1.6., оскільки ч.3 ст. 1.6 Регламенту передбачає принцип стабільності розвитку, без наявності потреби в змінах. У випадку ж динаміки законодавства має змінюватися і нормативний документ, що регламентує порядок організації діяльності ради. З цього слідує, що зміни можуть вноситися протягом чергової сесії ради. Наприклад, до Регламенту Харківської обласної ради [9] зміни вносилися двічі: 4 лютого 2016 року за № 92-VII та 23 лютого 2017 року за № 422-VII.

Отже, регламент може прийматися або в новій редакції депутатським складом чергової (а не наступної) сесії, або шляхом внесення змін до діючого регламенту. Зміни або нова редакція регламенту мають бути затверджені рішенням обласної ради. При цьому не можна вважати прийняття регламенту в новій редакції внесенням змін до регламенту в попередній редакції, оскільки за загальним правилом порядку прийняття рішень останнє в часі рішення відміняє попереднє прийняте, про що може бути вказано в самому рішенні. Процедура розгляду обласною радою питання про внесення змін до регламенту та прийняття його в новій редакції може бути конкретизована в регламенті ради (ч. 15 ст. 46 Закону [4]).

Наступним питанням, яке потребує вирішення, є можливість внесення на розгляд ради депутатом місцевої ради проекту рішення у формі регламенту. Аналіз Регламенту Запорізької обласної ради [8] дає підстави стверджувати, що депутат ради має право пропонувати питання для розгляду обласною радою; вносити пропозиції і зауваження до порядку денного сесії ради, порядку розгляду питань та їх суті; вносити на розгляд ради та її органів проекти рішень з питань, що належать до їх відання (ст. 2.1.8, 3.1.9 Регламенту Запорізької обласної ради [8]). Це узгоджується з п. 3), 6) ч. 2 ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [7] (право пропонувати питання до розгляду радою, вносити проекти рішень на розгляд ради). Тому

депутат має право внести на розгляд ради проект рішення про затвердження нею регламенту.

В практиці організації діяльності депутатів місцевих рад виникають і питання щодо порядку реалізації ними колективних та індивідуальних форм роботи. Зокрема, відносно можливості одноособового внесення депутатом на розгляд ради проекту рішення про дострокове припинення повноважень заступника голови, першого заступника голови обласної ради. При вирішенні цього питання слід враховувати наступне. Кандидатури для обрання на посаду першого заступника та заступника голови обласної ради представляє раді безпосередньо голова обласної ради (п. 3) ч. 6 ст. 55 Закону [4]; п. 3) ч. 1 ст. 2.5.6, ст. 2.5.18 Регламенту Запорізької обласної ради [8]). Водночас їх повноваження можуть бути достроково припинені без припинення повноважень депутата відповідної ради за рішенням відповідної ради шляхом таємного голосування (ч. 3 ст. 56 Закону [4]). У такому випадку ініціаторами внесення на розгляд обласної ради питання про їх дострокове припинення можуть бути не менше третини депутатів від загального складу ради (ст. 2.5.11 Регламенту Запорізької обласної ради [8]) або голова ради (ч. 3 ст. 56 Закону [4]). Тому одноособово депутат не має права внести відповідний проект рішення. Лише колективно — у складі депутатів, які складають не менше третини депутатів загального складу ради.

Іншим не вирішеним питанням залишається безпідставна відмова виконавчим апаратом місцевої ради у реєстрації документів, що вносяться депутатом на розгляд ради. Законодавством безпосередньо не передбачено можливість відмови апаратом у прийнятті та реєстрації проекту рішення та супровідних документів до нього. Водночас відповідно до ч. 4 ст. 3.4.1 Регламенту Запорізької обласної ради [8] порушення строку внесення пропозицій разом з проектом рішення є підставою для відмови у їх прийнятті до розгляду на черговій сесії. Такі проекти не включаються до порядку денного. При цьому ч. 4 ст. 3.4.1 Регламенту [8] не означає апарат як суб'єкта відмови.

Водночас Апарат є відповідальним за підготовку до розгляду радою проектів рішень та супровідних документів до них. Так,

до кожного проекту рішення готується лист-погодження зі списком осіб, які завізували проект. Проект рішення та документи до нього мають бути завізовані керівниками заінтересованих структурних підрозділів його апарату, які можуть висловити зауваження у випадку виявлення невідповідності законодавству, що знаходить прояв у письмовому обґрунтуванні з зауваженнями (п. 17–22, 34–37 Порядку підготовки проектів рішень Запорізької обласної ради [3]), висновках та рекомендаціях профільних комісій (п. 38 [3]).

З огляду на те, що керуючий справами апарату ради та керівники структурних підрозділів виконавчого апарату ради, залучаються до підготовки депутатом проекту рішення ради, а, отже, є відповідальними за своєчасну і належну підготовку документів для проведення пленарних засідань сесій обласної ради, що слідує з п. 35 Порядку підготовки проектів рішень обласної ради [3], – відповідні керівники мають надати консультаційну допомогу депутату щодо нормативного порядку внесення проекту рішення і супровідних документів до нього на розгляд ради та наслідки недотримання відповідної процедури. Тому невідповідність кількісного складу ініціаторів проекту рішення нормативній вимозі має бути відображена у зауваженнях до внесеного проекту рішення. виправити помилкові дії депутат може в межах нормативно визначеного строку для повторного внесення відповідного проекту рішення.

Що стосується можливості відмови головою обласної ради у прийнятті до розгляду радою відповідного проекту рішення, то він може скористатися таким правом у порядку п. 18) ч. 6 ст. 55 Закону [4] та п. 20) ч. 1 ст. 2.5.6 Регламенту Запорізької обласної ради [8] (на підставі доручення ради).

В практиці діяльності обласних рад також виникає питання щодо виключності передбачених ч. 3, 4 ст. 56 Закону [4] підстав припинення повноважень першого заступника голови обласної ради (за ініціативою третини депутатів загального складу ради, або голови ради чи в разі звернення з особистою заявою). Водночас Регламент Запорізької обласної ради [8] передбачає додаткову підставу, а саме: обмеження сумісності діяльності з іншою роботою (діяльністю) (п. 2) ч. 1 ст. 2.5.13). Слід відмі-

тити, що п. 2) ч. 1 ст. 2.5.13 Регламенту [8] не узгоджується зі ст. 5 Закону [4], оскільки несумісність є підставою, що не потребує прийняття рішення обласної ради. У цьому випадку повноваження припиняються достроково на підставі відповідного офіційного документу, що підтверджує факт обрання або призначення особи на несумісну посаду.

Припинення повноважень першого заступника, заступника голови обласної ради може мати місце і в статусі депутата ради, що має наслідком автоматичне припинення повноважень на відповідній посаді. Підстави припинення повноважень депутата місцевої ради визначені ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [7]. При цьому першу групу складають підстави, які не потребують прийняття рішення відповідною радою. Вони закріплені ч. 1 ст. 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [7]. Це відкликання виборцями з урахуванням Законів України «Про місцеві вибори» [5], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [6], припинення громадянства України або виїзд на постійне місце проживання за межі України, несумісність посади, відповідне рішення суду, смерть. Другу групу складають підстави, які потребують відповідного рішення ради (особиста заява про складення депутатських повноважень та набрання законної сили обвинувальним вироком суду, що передбачає покарання, не пов'язане з позбавленням волі). Так, виходячи з положень ст. 23 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [6], підставою припинення повноважень першого заступника голови обласної ради може бути рішення суду про позбавлення права займати певну посаду в органах місцевого самоврядування чи про заборону займатися певною діяльністю як негативні наслідки притягнення службової особи як суб'єкта злочину до кримінальної відповідальності. Покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, зокрема, передбачене ст. 365² (зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги), ст. 366 (службове підроблення), ст. 366¹ (декларування недостовірної інформації) та іншими статтями Кримінального кодексу України [2].

Отже, вище викладене дає підстави зробити загальний висновок про необхідність більш детального нормативного врегулювання органами місцевого самоврядування порядку організації діяльності як колегіального органу, їх посадових осіб, так і депутатів ради; необхідність приведення локальних нормативних актів у відповідність з чинним законодавством України.

Перспективою подальших наукових досліджень може бути вирішення питань організації роботи депутатів у виборчих округах, форми впливу територіальних громад на діяльність депутатів місцевих рад.

Список використаних джерел :

1. 2016 р. за № 38 [Електронний Кодекс адміністративного судочинства України : Закон від 06.07.2005 за № 2747-IV [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Запорізької обласної ради. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. — (Дата звернення : 9 версн. 2017 р.).
2. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт ВР України. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>. — (Дата звернення : 11 версн. 2017 р.).
3. Порядок підготовки проектів рішень обласної ради : Рішення Запорізької обласної ради від 25 лютресурс] / Офіційний веб-сайт Запорізької обласної ради. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>. — (Дата звернення : 11 версн. 2017 р.).
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травн. 1997 р. за № 280/97-ВР [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт ВР України. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. — (Дата звернення : 7 вересн. 2017 р.).
5. Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт ВР України. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19>. — (Дата звернення : 11 версн. 2017 р.).
6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт ВР України. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>. — (Дата звернення : 11 версн. 2017 р.).
7. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11 липн. 2002 р. за № 93-IV [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт ВР Укра-

- їни. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/93-15>. — (Дата звернення : 11 вересн. 2017 р.).
8. Регламент Запорізької обласної ради від 17 березн. 2016 р. за № 41 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Запорізької обласної ради. — Режим доступу : http://www.rada.zp.ua/sessii_ta_rishenya_radi. — (Дата звернення : 7 вересн. 2017 р.).
 9. Регламент Харківської обласної ради : рішення Харківської обласної ради від 17 грудн. 2015 р. за № 30-VII (II сесія VII скликання). — Режим доступу : <http://www.oblrada.kharkov.ua/ua/about-rada/regulations>. — (Дата звернення : 10 вересн. 2017 р.).
 10. 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) : Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 № 7-рп/2009) / Офіційний веб-сайт ВР України. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>. — (Дата звернення : 8 вересн. 2017 р.).

Н. С. Погребняк

Отдельные вопросы нормативного урегулирования организации и деятельности областного совета: практические аспекты

В статье автор на основе формально-юридического метода выясняет порядок внесения проекта регламента на рассмотрение органа местного самоуправления и последствия отказа от подписания решения председателем совета. Осуществляет классификацию оснований досрочного прекращения полномочий заместителя председателя областного совета. Выявляет несоответствие нормативного урегулирования отдельных вопросов в практике деятельности Запорожского областного совета.

Ключевые слова: областной совет, орган местного самоуправления, регламент областного совета, депутат местного совета.

N. S. Pogrebniak

Certain Issues of Normative Regulation of Regional Council Being in Line with Ukrainian Legislation: Practical Aspects

In this article the author describes the manner of submitting draft regulation to the local self-government body, consequences of rejection by the head of council to sign the decision hereon. The author classifies grounds for pre-term termination of the powers exercisable by deputy head of the regional council. The

author solves other matters pertaining to the organization of the operation of representative body on the regional level and makes proposals to that effect.

In particular, the conclusion is that the fact that the head of regional council does not have the right to veto the council's decisions is concerned with different legal status of the heads of district, regional councils and village, township heads. At the same time it is stated that Article 55, part 6 paragraph 18 is the ground for refusal by the head of regional council to sign the council's decision, but solely upon the council's instruction.

As to the fact that the head of regional council may be in a position to be a plaintiff in the court in the case on rendering illegal the council's decisions the conclusion is that the head of regional council may be a plaintiff in a case, since the jurisdiction of administrative courts covers public law disputes as between public officers as to exercising their governing powers. It is also stated that if the head of regional council disagrees with the council's decision, the former may put forward to the council the proposal to rescind the decision or lodge the complaint with a court. Furthermore, such proposals may as well be submitted by the board of the regional council.

It is clarified that the Law of Ukraine on Self-Government does not provide for a specific manner to amend the regulation of self-governing body. The conclusion is that the manner of amending the regulation should be the same as amending the council's decisions, with making amendments possible during regular session. The conclusion is that the regulation in a new version may not be considered amending the regulation in a previous version, since as a general rule of decision-making the latter decision rescinds a former one. It may be indicated in the decision itself.

The conclusion is that the deputy may submit to the regional council a draft decision to approve the regulation of the council.

It is clarified that at least one third of the deputies or the head of the council may address the regional council as to pre-time termination of the powers of the deputy head or first deputy head of the council.

The conclusion is that the deputy may not unilaterally submit the draft decision concerned to the council.

It is clarified that the law does not directly provide for the possibility of the body's rejection to adopt and register draft decision and the documents enclosed thereto. At the same time, the heads of the structural units of the apparatus concerned may comment if any non-compliance with the legislation should arise. It may be done by means of recommendations to the conclusion.

It is concluded that the termination of powers of the first deputy and deputy head of the regional council may take place on the grounds stated in Article 56, Part 3 of the Law of Ukraine On Local Self-Government in Ukraine as well as in the status of a deputy of the council, which results in the automatic termination of their powers in the position concerned.

Keywords: regional council, local self-government body, regulations of the regional council, deputy of the local council.

УДК 342.5(328)

Романюк П. В., кандидат юридичних наук,
асистент кафедри конституційного права
України Національного юридичного універ-
ситету імені Ярослава Мудрого

Мандат депутата місцевої ради як елемент муніципальної демократії

Стаття присвячена висвітленню основоположних засад мандату депутатів місцевих рад. В роботі з'ясовано правову природу мандата депутата місцевої ради, що зумовлена особливим характером представництва через органи місцевого самоврядування і полягає в представницькому статусі депутата. Вона характеризується низкою принципів, зокрема виборності, представництва, імперативного мандату, непорушності депутатських повноважень, індемнітету та несумісності, а також характером взаємозв'язків депутата з територіальною громадою.

Також автором зауважено окремі теоретичні та практичні проблеми реалізації зазначених засад, зокрема щодо існування можливих перепон у використанні виборцями права на відкликання депутата місцевої ради.

Ключові слова: представницький мандат, імперативний мандат, муніципальна демократія.

Актуальність теми. Як проголошено у Загальній декларації з питань демократії, прийнятій на 98-ій Конференції Між-

парламентського союзу (Каїр, 7–16 вересня 1997), «демократія заснована на праві кожного брати участь в управлінні громадськими справами, у зв'язку з чим вона вимагає наявності представницьких інститутів на всіх рівнях» (п. 11) [1]. З огляду на це, сучасну муніципальну демократію важко уявити без наявності ефективної системи представництва на місцях, невід'ємним елементом якої є представницький мандат.

Тому в умовах перманентного перебування в стані конституційно-правової реформи, в тому числі і муніципальної, є необхідним з'ясування правової природи та аналіз конституційно-правових засад представницького мандату депутата місцевої ради.

Вивченню окремих аспектів представницького мандату депутата місцевої ради в Україні і зарубіжних країнах присвячені роботи таких науковців, як Ю. Г. Барабаш, С. Є. Саханенко, С. Г. Серьогіна, В. І. Фадєєв, О. В. Чернецька, Х. І. Юркевич та ін. Однак висвітленню основоположних засад реалізації мандату депутата місцевої ради у вітчизняній науці присвячено недостатньо уваги.

Метою статті є з'ясування правової природи мандата депутата місцевої ради та висвітлення основоположних засад його реалізації.

Виклад основного матеріалу. В Україні принцип місцевого самоврядування, як одна з найважливіших ознак демократичної держави, виокремлений на рівні засад конституційного ладу та закріплений статтею 7 Конституції України, якою визнається та гарантується місцеве самоврядування. Особливу значимість інституту місцевого самоврядування підтверджує наявність окремого розділу в Основному законі, що присвячений питанням здійснення влади на місцях. Відповідно до статті 140 Конституції України місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Слід зауважити, що в ієрархії публічно-владних відносин на місцях, як зазначає С. Г. Серьогіна, провідним конституційним суб'єктом виступає територіальна громада, а всі інші є похідними від неї [2].

Похідний характер представницьких органів місцевого самоврядування, в першу чергу, полягає у делегуванні територіальною громадою їх членам у вигляді представницького мандату відповідних владних повноважень. Іншими словами, шляхом виборів громада наділяє представників мандатом на здійснення повноважень від свого імені. В цьому аспекті О. Чернецька відзначає, що депутат отримує мандат, тобто право і водночас обов'язок на представництво інтересів територіальної громади свого виборчого округу та вирішення питань місцевого значення від імені та в інтересах населення, а також право та обов'язок щодо участі в роботі представницького органу місцевого самоврядування та його органах[3; с. 92–94].

Виходячи з того, що представницький мандат, як зазначає К. Є. Соляник, визначається як способом обрання, так і існуванням відповідних повноважень, місцем у структурі здійснення влади, а також існуванням взаємозв'язку з виборцями[4; с. 115–117], його правова природа знаходить свій юридичний вираз у конституційно-правовому статусі депутата місцевої ради [5; с. 85–88] та характеризується низкою принципів (засад).

До цих принципів можемо віднести наступні: виборності, представництва, імперативного (змішаного чи вільного) мандату, непорушності депутатських повноважень, індемнітету (в рамках відповідної ради) та несумісності.

Принцип виборності є ключовою передумовою виникнення депутатського мандату. Незважаючи на те, що цей принцип посилює демократичні засади формування і функціонування влади, її підзвітності населенню, а також в практичній площині виступає чинником мобілізації населення у здійсненні влади, вибори не означають передачу влади народу виборним ними органам. Фактично шляхом виборів народ уповноважує сформовані ним органи здійснювати владу, яка належить народу, тобто влада на виборах не передається, а передається право на її здійснення [6; с. 84].

Принцип виборності нерозривно пов'язаний з виборчою системою, за якою здійснюється формування відповідної місцевої ради. В Україні вибори депутатів сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів у 2006 та 2012 роках про-

водилися за мажоритарною виборчою системою відносної більшості, вибори депутатів міських, районних, районних у містах та обласних рад відбувались за пропорційною виборчою системою з жорсткими партійними списками. Особливістю цього різновиду пропорційної виборчої системи є те, що виборці не впливають на розташування кандидатів у депутати у виборчому списку. Однак остання, у зв'язку з деградацією депутатського корпусу та стрімким падінням рівня довіри до представницьких органів влади, довела свою нікчемність. У зв'язку з цим, а також подіями 2013–2014 рр., новосформованим парламентом було прийнято рішення щодо реформування виборчої системи на місцевих виборах.

Попри це, як засвідчив досвід проведення місцевих виборів 2015–2017 рр., застосування новел Закону України «Про місцеві вибори» лише посилює рівень недовіри до органів влади. Найбільш гостру критику викликало використання на виборах депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад пропорційної виборчої системи в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами. Насамперед, це пов'язано зі складністю та в певній мірі незрозумілістю процедури встановлення результатів виборів, що продукує ця виборча система.

Також, з принципом виборності, пов'язані часові межі дії депутатського мандату. Питання виникнення та припинення повноважень депутата місцевої ради чітко регламентовані на законодавчому рівні. За загальним правилом, повноваження депутата місцевої ради починаються з дня відкриття першої сесії відповідної ради з моменту офіційного оголошення підсумків виборів відповідною територіальною виборчою комісією і закінчуються в день відкриття першої сесії цієї ради нового скликання. В інших випадках передбачених законом, повноваження депутата місцевої ради, обраного замість того депутата, який вибув, або на повторних виборах, починаються після виборів депутата місцевої ради з дня заслуховування повідомлення територіальної виборчої комісії про підсумки виборів на

черговому пленарному засіданні відповідної місцевої ради. Дострокове припинення повноважень можливе за наявності передбачених законодавством підстав за участю місцевої ради та без участі за наявності засвідчених офіційними документами підстав для цього.

Наступною засадничою ідеєю депутатського мандату є принцип представництва депутата місцевої ради, сутність якого зводиться до того, що територіальна громада шляхом виборів формує представницький орган місцевого самоврядування, тобто, делегує права та обов'язки щодо здійснення місцевої влади своїм представникам. Реалізуючи надані повноваження, депутат вирішує питання місцевого значення, а також здійснює інші передбачені законодавством повноваження, які належать безпосередньо представницькому органу місцевого самоврядування. При цьому, слід відмітити, що всі питання місцевого значення, а також здійснення своїх прав та обов'язків депутат може вирішувати тільки після наділення його населенням повноваженнями щодо реалізації влади і тільки через представницький орган місцевого самоврядування. Таким чином, після набуття спеціального конституційно-правового статусу, депутат є уповноваженим представником територіальної громади у представницькому органі та у взаємовідносинах з іншими органами і посадовими особами місцевого самоврядування та державної влади і повинен виражати його інтереси (стаття 2 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»).

Особливістю муніципальної представницької демократії є те, що на місцевому рівні виділяють відмінності у правовій природі представницьких мандатів депутатів сільських, селищних, міських, районних у місті (у разі їх утворення) рад та депутатів районних і обласних рад. Останні представляють у відповідній раді не громаду району чи області (яка відповідно до законодавства відсутня), а саме свій округ, який збігається з тією чи іншою територіальною громадою або їх сукупністю [7; с. 120].

З огляду на законодавство, вітчизняні місцеві «парламентарії» користуються імперативним мандатом, про що свідчать наступні положення ст. 10 Закону України «Про статус місцевих депутатів» від 11 липня 2002 року:

а) депутат підтримує зв'язки з виборцями, а також колективами підприємств, установ, організацій, державними органами, органами самоврядування та органами об'єднань громадян, розташованими на території його виборчого округу (розгляд звернень виборців; виконання доручень виборців; особистий прийом виборців; періодичне інформування виборців про свою діяльність; звітування перед виборцями);

б) виборці можуть давати доручення своїм депутатам. Депутат є відповідальним перед виборцями свого виборчого округу і їм підзвітним;

в) депутат, який не виправдав довір'я виборців, може бути в будь-який час відкликаний ними у встановленому законом порядку.

Відповідно до цього ж Закону виборці можуть давати своєму депутатові місцевої ради доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей з питань, що впливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому. Інститут доручень як форма зв'язку депутата з виборцями було запроваджено з 2002 року на зміну наказам виборців. Раніше виборці могли давати накази¹ лише майбутнім депутатам і тільки під час виборчої кампанії. Тепер вирішення певних питань виборці можуть покладати на свого депутата протягом усього терміну дії його повноважень. Незважаючи на відмінність між дорученнями та наказами виборців невирішеною залишається проблема оціночних суджень стосовно виконання чи не виконання завдань виборців, що може призвести до політичних маніпуляцій та негативного впливу на здійснення незалежної депутатської діяльності в інтересах територіальної громади.

Наступним елементом імперативного мандату місцевих депутатів є звітування депутатів про свою діяльність. Таким чином, Закон України «Про статус місцевих депутатів» від 11 липня 2002 року передбачає, що депутати місцевої ради є

¹ Накази виборців – доручення, яке має суспільне значення і дається кандидату в депутати під час зустрічей з виборцями в ході виборчої кампанії зборами виборців відповідного виборчого округу діяв інститут наказів виборців (Закон України «Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів» від 4 лютого 1994 року)

відповідальним перед виборцями свого виборчого округу і їм підзвітним. Кожний депутат місцевої ради зобов'язаний періодично (щонайменше - раз на рік) звітувати перед виборцями округу й об'єднаннями громадян про свою роботу та роботу ради загалом. Орієнтовні дати оприлюднення періодичного звіту визначає місцева рада. Втім, закон передбачає й неперіодичні звіти, якщо цього вимагають виборці (за місцем проживання, праці чи навчання) або органи самоорганізації населення (будинкові, вуличні комітети тощо). На жаль, механізму реалізації цього права виборців у чинному законодавстві не передбачено. Зокрема, не вказано, хто саме може виступити з такою ініціативою, скільки осіб потрібно для того, щоб збори були правомочними, які документи належить оформити.

Виходячи з вищезазначених положень, також звертаємо увагу, що, як у випадках дачі доручень, так і отриманні звітів, суб'єктом вимоги виконання цих елементів імперативного мандату виступають виборці, хоча депутати є уповноваженими представниками територіальної громади. Проблема полягає в тому, що виборцями (відповідно до чинного законодавства) є виключно громадяни України, які досягли вісімнадцятирічного віку, однак територіальну громаду складають всі жителі відповідної адміністративно-територіальної одиниці, в тому числі іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України.

З огляду на це, законодавство фактично позбавляє цих осіб впливати на депутатів відповідного округу з метою захисту своїх інтересів (особливо актуальною ця проблема постає в прикордонних територіях, де є цілі анклавні іноземців наприклад, угорці в Закарпатській області). Натомість в Європі сьогодні широкого поширення набув інший підхід, де цю проблему вирішують шляхом дозволу голосування на місцях не лише громадянам, але й іноземцям. В державах-членах Європейського Союзу застосовується такий принцип: право голосу на місцевих виборах мають громадяни інших країн Європейського Союзу, які проживають в межах адміністративно-територіальної одиниці, в якій проводяться місцеві вибори, незалежно від строку проживання на території відповідної адміністративно-терито-

ріальної одиниці. В більшості інших випадків право голосу на місцевих виборах іноземці мають лише за умови проживання на відповідній території впродовж певного періоду часу та/або приналежності до громадянства певної країни[8; р. 16]. Крім того, Конвенцією Ради Європи про участь іноземців в громадському житті[9], Кодексом Венеціанської комісії про зразкову практику з виборчих питань[10] (п. 1.1.3.) рекомендується надавати право голосу на місцевих виборах іноземцям, які постійно проживають в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом певного строку. Варто відзначити і той факт, що Венеціанська комісія, здійснюючи правовий аналіз положень виборчого законодавства окремих країн, звертає увагу на такий недолік аналізованих законів, як відсутність у іноземців права голосу на місцевих виборах [11; р. 3]. Хоча питання надання іноземцям права голосу на місцевих виборах сьогодні в Україні в умовах агресивної політики держав-сусідів з елементами ведення «гібридної війни» не на часі, однак в перспективі, як має на увазі О. М. Новак, законодавство про місцеві вибори варто було б доповнити відповідними демократичними нормами [12; с. 4].

Імперативний характер мандату депутата місцевої ради також характеризується законодавчо закріпленою можливістю його відкликання. На думку Ю. Г. Барабаша, інститут відкликання виборцями як елементу імперативного мандату депутатів місцевих рад є єдиною серед існуючих на сьогодні інших форм безпосередньої демократії, що відповідають конституційним механізмам народовладдя. Крім того вчений зазначає, що хоча такий тип мандата не є притаманним для країн зі сталими демократичними традиціями, попри це за своєю природою, саме як елемент статусу членів муніципалітету, не може бути на сто відсотків охарактеризований як рудимент радянського минулого. Це, насамперед, пов'язано з тим, що, відсутність у місцевих рад статусу суто політичних органів, за допомогою свободи голосування дозволяє органам місцевого самоврядування ухвалювати непопулярні, однак вагомі для подальшого розвитку рішення[13; с. 507].

Таким чином, місцева рада та виборці можуть виразити своє ставлення до діяльності своїх представників у відповідній правовій формі. За таких умов інститут відкликання виступає засобом вираження волі виборців та їх ставлення до депутатів місцевих рад.

Серед ключових проблем законодавчого регулювання інституту відкликання варто звернути увагу на досить широкі та розмиті формулювання підстав, за яких виборці можуть відкликати депутата місцевої ради. Наприклад, «втрата довіри» (стаття 10 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року), порушення депутатом місцевої ради положень Конституції і законів України, що встановлено судом (в даному випадку підставою для відкликання може слугувати найдрібніше адміністративне правопорушення встановлене судом); невідповідність практичної діяльності депутата місцевої ради основним принципам і положенням його передвиборної програми (постає питання хто буде оцінювати діяльність депутата на відповідність таким принципам і положенням передвиборчої програми). Перераховані підстави є передумовами політичних маніпуляцій та здійснення неправомірного тиску на депутата задля проходження під час голосування відповідних рішень.

Слід зазначити, що за всю історію існування в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад» спеціальної норми щодо відкликання депутатів позбавити мандату порушників закону вдалося лише кілька разів, хоча ініціювали цю процедуру неодноразово. Так, як свідчать відкриті джерела, відкликати депутатів-прогульників вдалось громаді с. Баранинці на Закарпатті у 2007 році. Ініціатором відкликання тоді стали збори виборців. Попри те, що депутати оскаржили процедуру відкликання до прокуратури, остання не виявила порушень закону не виявила. Натомість в інших випадках, зокрема по справах щодо позбавлення мандату депутата Харківської обласної Ради 2005 року Кушнарєва, депутатки Свалявської районної ради 2013 року, навіть попри наявність рішення ТВК відкликати так і не вдалось. Якщо в першому випадку на заваді стало рішення суду, то в другому – рішення ТВК було скасовано Постановою

ЦВК від 24 грудня 2013 року, а повноваження самої комісії за порушення закону були достроково припинені [14].

Такий стан речей донедавна був пов'язаний, по-перше, з невірним тлумаченням територіальними виборчими комісіями положень закону, що ставало підставою для скасування їх рішень, по-друге, з наявністю неузгодженостей в Законі України «Про статус депутатів місцевих рад», положення щодо відкликання депутатів якого містили відсилочні норми на Закон України «Про вибори депутатів місцевих рад», який, відповідно до частини 2 Перехідних положень Закону України «Про вибори депутатів Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів», з 1 жовтня 2005 року втратив чинність.

З прийняттям Закону України «Про місцеві вибори» та внесенням змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» прогалини в законодавстві щодо відкликання місцевих депутатів були усунуті¹. Таким чином, на місцевому рівні був відновлений імперативний мандат.

Вперше впровадження імперативного мандату в Україні на місцях пов'язаний зі змінами до законодавства в 2007 році, що визначали статус представницьких органів на місцях. Серед основних їх положень слід виділити: можливість дострокового припинення повноважень депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим у разі відкликання його політичною партією (виборчим блоком політичних партій), за виборчими списками відповідної організації якої його обрано депутатом, а також необхідність заміщення такого депутата у порядку, визначеному Законом України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 року; покладання обов'язку прийняття рішення про дострокове припинення повноважень депутата у зазначених вище випадках на вищий керівний орган політичної партії, який зобов'язаний негайно оприлюднити таке

¹ Зокрема, прикладом вдалого застосування зазначених законодавчих положень у 2017 році може слугувати справа щодо дострокового припинення повноважень депутата Кам'янської міської ради Юрія Литвиненка.

рішення; підстави відкликання депутата політичною партією (виборчим блоком політичних партій), за виборчими списками відповідної організації якої його обрано депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, якими є: його невходження до складу депутатської фракції місцевої організації відповідної політичної партії; вихід із фракції внаслідок подання особистої заяви про вихід із фракції; перехід в іншу депутатську фракцію; виникнення інших підстав, встановлених вищим керівним органом політичної партії; можливість відкликання депутата виборцями у разі: порушення ним Конституції України або інших нормативно-правових актів; незадовільного виконання законодавчо визначених депутатських обов'язків; використання депутатського мандата в особистих та корисних цілях і систематичне порушення морально-етичних норм.

Внаслідок розростання широкої дискусії щодо впровадження імперативного мандату на місцях, Конституційним Судом України було розглянуто, так звану, справу про «імперативний мандат» (рішення Конституційного Суду України від 27 травня 2008 року № 11-рп/2008), в ході якої він визнав неконституційним положення Закону про можливість дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради на підставах, встановлених вищим керівним органом партії, мотивуючи це порушенням конституційного принципу рівності прав і свобод громадян, а також неможливістю існування привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних та релігійних переконань, за належністю чи неналежністю до певної політичної партії тощо, а також припинив провадження стосовно конституційності норми про можливість дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради або Верховної Ради Автономної Республіки Крим у разі його невходження до складу фракції політичної партії, за списком якої він був обраний. Рішення було вмотивоване відсутністю належного обґрунтування суб'єктом конституційного подання неконституційності цих положень.

Внаслідок цих законодавчих змін висловила свої зауваження Венеціанська Комісія [15]. Загалом позиція Комісії щодо запровадження імперативного мандату місцевих виборних пред-

ставників є не настільки однозначною. Зокрема, щодо функціонування імперативного мандату на місцевому рівні в Україні, Комісія у своєму висновку щодо Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад» зазначає, що така практика є можливою, але «недостатньо поширеною» — вперше вона була запроваджена в Європі Паризькою комуніою у 1871 році, і зараз існує лише у поодиноких країнах — наприклад у США (у 18 штатах), Канаді, Британській Колумбії, Китаї, Індії, Нігерії, Південноафриканській Республіці, Кубі, В'єтнамі та КНДР. До цих країн належить і Україна. При цьому загальна позиція Венеціанської комісії стосовно природи представницького мандату полягає у тому, що такий мандат повинен бути вільним, а не імперативним.

В свою чергу, стосовно Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад» від 12 січня 2007 року Комісія зауважила, що його положення розширили зміст імперативного мандату депутата місцевої ради, а процедура відкликання депутата — незалежно від того, чи ініціюють її виборці, чи партія, яка висунула відповідного кандидата у депутати, «не відповідає європейським стандартам і зумовлює виникнення питання про їх відповідність Конституції України». Саме у зв'язку з цим відповідні положення рекомендовано виключити із законів України.

Щодо, власне, регулювання процедури відкликання депутата місцевої ради, Комісією було рекомендовано покласти повноваження стосовно визначення наявності підстав для відкликання на «нейтральні та незалежні органи», які можуть проводити відповідну правову експертизу. Таким чином, Комісією опосередковано було висловлено зауваження щодо тих положень Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», які закріплюють зазначені повноваження за місцевими радами та виборцями.

Однак, з огляду на законодавчі зміни у 2015 році щодо регулювання питань відкликання депутатів місцевих рад, пропозиції Венеціанської комісії не були враховані. В продовження, слід з-

вернути увагу на існування можливих перепон у ефективному використанні виборцями зазначеної процедури. Насамперед, цестосується депутатів місцевих рад, що обираються за пропорційною виборчою системою, що до яких остаточно рішення про відкликання, попри ініціативу з боку виборців, приймає політична партія. Як наслідок, воля виборців фактично обмежується виключно виборами. Тому варто погодитись з думкою про те, що за таких умов імперативний характер представницького мандату депутатів місцевих рад з однієї сторони стимулює розвиток ефективного представництва політичної партії на місцях, а з іншого — враховуючи необхідність для місцевих представницьких органів бути обізнаними із проблемами місцевого значення та важливістю їх безпосереднього зв'язку з виборцями, вимоги партійної дисципліни можуть суттєво знизити ефективність виконання депутатами місцевих рад покладених на них обов'язків [16; с. 71].

Всупереч тому, що вітчизняне законодавство закріплює елементи імперативного мандату окремі науковці спираючись на сучасні європейські стандарти місцевого самоврядування (відповідно до статті 7 Європейської хартії місцевого самоврядування мандат місцевих виборних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій, що ратифікована Україною), вважають, що сучасна модель вітчизняного представництва відповідає принципам вільного мандату [17; с. 53–57]. Водночас О. В. Чернецька вказує, що однозначно стверджувати на підставі статті 7 Європейської хартії місцевого самоврядування про вільний мандат депутата місцевої ради неможливо [18; с. 98–101].

Окрім вищезазначених принципів мандату місцевих депутатів слід також виділити:

— принцип непорушності депутатських повноважень, що полягає у забороні обмеження повноважень депутата місцевої ради інакше як у випадках, передбачених Конституцією та законами України (частина 1 статті 30 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року). Також депутат місцевої ради є повноважним і рівноправним членом відповід-

ної ради та наділяється всією повнотою прав, необхідних для забезпечення його реальної участі у діяльності ради та її органів.

– принцип індемнітету. Депутат місцевої ради не несе відповідальності за виступи на засіданнях ради та її органів, за винятком відповідальності за образи чи наклеп (частина 4 статті 30 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року).

– принцип несумісності. Особливістю представницького мандату депутатів місцевих рад (в тому числі районних і обласних) є те, що вони здійснюють представництво без отримання за це грошової винагороди та без відриву від основного місця роботи. Попри це депутату місцевої ради, якого було обрано секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради (та який відповідно працює на постійній основі) забороняється суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток та мати інший представницький мандат. Також депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті.

Висновки. Таким чином, можна підсумувати, що правова природа мандату депутата місцевої ради полягає в представницькому статусі депутата та в характері його взаємозв'язків з територіальною громадою. Крім того, слід виділяти наступні конституційно-правові засади мандату депутата місцевої ради: принцип виборності, принцип представництва, принцип імперативного мандату, принцип непорушності депутатських повноважень, принцип індемнітету та принцип несумісності. Поряд із цим, депутати місцевих рад покликані здійснювати провідну

роль в утвердженні принципів народного представництва та виступати основною ланкою демократичного процесу легітимізації публічної влади.

Список використаних джерел:

1. Annex VII Universal Declaration on Democracy // Results. 98th Conference and related meetings of the Inter-Parliamentary Union (Cairo, 7–16 September 1997). [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm>.
2. Сьєрьогіна С. Г. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. // Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/naprjamki-vdoskonalennja-konstitucijnogo-reguljuvannja-sistemno--614/>
3. Чернецька О. Теоретичні основи та юридична природа мандата депутата місцевої ради / О. Чернецька // Підприємництво, господарство і право – 2005. – № 4. – С. 92–94.
4. Соляник К. Є. Щодо властивостей представницького мандата / К. Є. Соляник // Юридична наука очима молодих вчених: Тези доп. та наук. повідомл. всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів, 16–17 травня 2008 року з нагоди II всеукр. Фестивалю науки. – Харків: Кроссрод, 2008. – С. 115–117.
5. Чернецька О. В. Мандат депутата представницького органу місцевого самоврядування та народний суверенітет: проблеми реалізації / О. В. Чернецька // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2014. – № 1 (29) – С. 85–88.
6. Фадеев В. И. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы: учеб. пособие / В. И. Фадеев, М. В. Варлен. – М.: Норма, 2008. – 448 с.
7. Юркевич Х. І. Представницький мандат у конституційній теорії та практиці: вітчизняний та зарубіжний досвід: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 – К, 2015. – 229 с.
8. Electoral Systems and Voting Procedures at Local Level: report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy. – Strasbourg: Council of Europe Pub., 1999. – 53 p.
9. Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://rm.coe.int/168007bd26>.
10. Code of Good Practice in Electoral Matters: Venice Commission Adopted Guidelines and Draft Explanatory Report. [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL\(2002\)005-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-EL(2002)005-e.asp).

11. Opinion № 300/2004 of European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on the Law for the election of local public administration authorities in Romania / Adopted by the Council for Democratic Elections at its 11th meeting. — Strasbourg, 4 janvier 2005. [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2004\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2004)040-e).
12. Новак О. М. Конституційно-правові засади формування органів місцевого самоврядування в країнах Європи: порівняльно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук: спец. 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право» / Новак О. М. — Харків, 2015. — 18 с.
13. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. Секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. — 2-ге вид. переробл. і допов. — Х.: Право, 2011. — 695 с.
14. Чижик Галина «Відкликання місцевих депутатів — поки лише на папері» [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://medialaw.org.ua/analytics/vidklykannya-mistsevyh-deputativ-poky-lyshe-na-papery/>
15. Opinion on the Law on a amendment to the legislation concerning the status of deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea and of local councils in Ukraine (Adopted by the Venice Commission at its 71st Plenary Session (Venice, 1–2 June 2007), on the basis of comments by Mr. Sergio Bartole (Substitute Member, Italy) and Mr. Peter Paczolay (Member, Hungary). [Електронний ресурс] // Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)018-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)018-e.asp).
16. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2007–2008 роки) / За заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка. — К.: Конус-Ю, 2009. — 584 с.
17. Саханенко С. Є. Визначення природи мандата місцевої ради / С. Є. Саханенко // Вісник державної служби України. — 2004. № 1. — С. 53–57.
18. Чернецька О. В. Представницькі органи місцевого самоврядування та депутатський мандат: проблеми співвідношення / О. В. Чернецька // Часопис Київського університету права. — 2011. — № 1. — С. 98–101.

П. В. Романюк

**Мандат депутата местного совета
как элемент муниципальной демократии**

Стаття посвячена характеристиці мандата депутата місцевого совета як елементу муніципальної демократії. В роботі виявлено пра-

вовую природу мандата депутата местного совета и освещены основополагающие принципы его реализации, например ,выборности, представительства, императивного мандата, нерушимости депутатских полномочий, индемнитета и несовместимости.

Отмечено отдельные теоретические и практические проблемы реализации указанных принципов, в частности о существовании и возможных препятствий в использовании избирателями права на отзыв депутата местного совета.

Ключевые слова: представительский мандат, императивный мандат, муниципальная демократия.

P. V. Romaniuk

**The mandate of the deputy of the local council
as an element of municipal democracy**

Problem setting. As proclaimed in the Universal Declaration on Democracy adopted at the 98th Conference of the Inter-Parliamentary Union (Cairo, 7–16 September 1997), «democracy is based on the right of everyone to participate in public affairs management, in connection with which it requires the presence of representative institutes at all levels».

In view of this, modern municipal democracy is difficult to imagine without an effective local representation system, an integral part of which is a representative mandate.

Therefore, in the conditions of permanent stay in the state of constitutional and legal reform, including the municipal, it is necessary to clarify the legal nature and analysis of the constitutional and legal principles of the representative mandate of a deputy of the local council.

Recent research and publications analysis. Work of such scientists as Y. G. Barabash, S. Y. Sakhanenko, S. G. Seryogina, K. Y. Solyannik V. I. Fadeev, O. V. Chernetska, H. I. Yurkevych and others are dedicated to the study of certain aspects of the representative mandate of the deputy of the local council in Ukraine and foreign countries. However, little attention in domestic science is devoted to the study of the fundamental principles of the implementation of the mandate of the deputy of the local council.

Article main body. The article clarifies the legal nature of the mandate of the deputy of the local council, which is conditioned by the special nature of representation through the bodies of local self-government and consists in the representative status of the deputy. It is characterized by a number of principles, in

particular the principle of election, the principle of representation, the principle of imperative mandate, the principle of impartiality of parliamentary powers, the principle of indemnity and the principle of incompatibility, as well as the nature of the relationship of the MP with the territorial community.

The author also noted some theoretical and practical problems of the implementation of the above-mentioned principles, in particular regarding the existence of possible barriers to the use of voters' right to withdraw the deputy of the local council.

Conclusions of the research. The legal nature of the mandate of the deputy of the local council lies in the representative status of the deputy and in the nature of his interrelations with the territorial community. In addition, the following constitutional and legal principles of the mandate of the deputy of the local council should be singled out: the principle of election, the principle of representation, the principle of imperative mandate, the principle of impartiality of parliamentary powers, the principle of indemnity and the principle of incompatibility. Along with this, the deputies of local councils are called to play a leading role in the establishment of the principles of the people's representation and to act as the main link of the democratic process of legitimizing public authority.

Key words: *representative mandate, imperative mandate, municipal democracy.*

УДК 340.15 (477):342.8

Пономарьова Г. П., кандидат юридичних наук, доцент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Розвиток виборчої системи для проведення місцевих виборів в Україні

У статті розглядається історичний досвід запровадження різних виборчих систем для проведення місцевих виборів в Україні, аналізуються проекти законів про місцеві вибори, зокрема, пропонувані ними види виборчих систем, національний досвід проведення виборів на місцевому рівні за різними системами.

Ключові слова: виборча система, місцеві вибори, мажоритарна виборча система, пропорційна виборча система.

Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування актуалізувала питання реформування виборчого законодавства для проведення місцевих виборів (зазвичай більше уваги приділяється виборам до Верховної Ради України, виборам Президента України та їх правовому забезпеченню). Процес реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпочато. Метою реформи є децентралізація влади. Отже, органи місцевого самоврядування

отримують більше повноважень, що означає не лише збільшення впливу на життя громади, а й підвищення рівня їх відповідальності перед нею. Збільшення повноважень місцевого самоврядування викликає підвищену зацікавленість кандидатів і партій у отриманні мандатів.

За більш ніж 25-річний період розбудови держави виборчої системи, зокрема й для проведення місцевих виборів в Україні, зазнавали численних змін. Разом з тим, реформа виборчої системи залишається актуальним питанням порядку денного. Україні потрібна стабільна та прозора виборча система, яка забезпечує оновлення політичних еліт, розвиток внутрішньопартійної демократії та забезпечує ефективне політичне представництво на місцях.

Здійснення виборчої реформи вже не можна відкладати, адже слід забезпечити принаймні рік для її впровадження перед виборами 2019 р. Активна робота в цьому напрямку триває. Позитивним кроком є ухвалення Верховною Радою України у першому читанні проекту Виборчого кодексу.

Чергові зміни виборчих систем мають бути науково обґрунтованими, урахувати, зокрема, вже набутий досвід застосування різних виборчих систем в Україні, особливості політичної та партійної систем, політичної та правової культури. Тому актуальним і доцільним є аналіз історичного досвіду запровадження та використання різних виборчих систем для обрання представників до органів місцевого самоврядування.

Законом про вибори депутатів місцевих рад 1994 року передбачалася мажоритарна виборча система відносної більшості. Закріплювався й певний кількісний поріг — кандидат у депутати мав одержати на виборах не лише найбільшу порівняно з іншими кандидатами кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, але не менше 10% голосів виборців зі списку виборців, а кандидат на посаду голови Ради — не менше 25% таких голосів [9].

У 1998 р. було оновлено законодавство про місцеві вибори. Проте, мажоритарна виборча система відносної більшості залишалася чинною як для обрання депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, сільської,

селищної, міської, районної у місті ради, так і для обрання сільського, селищного, міського голови [6, 10].

Наступним кроком у трансформації виборчої системи для проведення місцевих виборів стала її диференціація. Застосовувана раніше мажоритарна система з 2005 року зберігалася лише на виборах сільської та селищної рад, сільського, селищного, міського голів. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, м. Києва та Севастополя, обласної, районної, міської, районної у місті рад мали проводитися за пропорційною виборчою системою [7].

Відповідно до положень закону про місцеві вибори 2010 р., вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості. Вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад отримують змінену систему – змішану (мажоритарно-пропорційну) систему (за термінологією закону). Половина від загальної кількості депутатів відповідної ради мала обиратися за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій в багатомандатних виборчих округах, інша ж половина – за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах [8]. Оскільки «змішування» елементів мажоритарної та пропорційної систем в єдину не має місця, вважаємо, що доцільно казати про паралельне одночасне використання двох різних виборчих систем.

Внесення першого Проекту Закону про місцеві вибори № 2831 у травні 2015 р. обґрунтовувалося авторами тим, що передбачена чинним на той час законом змішана система виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у місті рад на практиці не забезпечила відповідного представництва громадян України у цих органах, крім того, в частині мажоритарної системи виборів поширило підкуп виборців та масові фальсифікації, що негативно відбилася на оцінках міжнародних спостерігачів, а головне на вирішенні питань, віднесених Конституцією України до відання Автономної Республіки Крим, не забезпечило належної реалізації права територіальної громади вирішу-

вати питання місцевого значення через органи місцевого самоврядування [12].

Відтак, потреба в зміні виборчої системи обумовила необхідність пошуку її оптимальної моделі, яка б дала змогу поєднати персональну відповідальність депутатів та потенціал політичних партій. Пропорційна виборча система з відкритими списками була запропонована для проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, міст Києва та Севастополя, районних, міських, районних у містах рад. Пропонувалося закріплення кандидатів «за конкретними територіями з приблизно однаковою кількістю виборців декількох виборчих дільниць, що мають спільні межі». Водночас мав бути визначений список кандидатів від партії, перші п'ять осіб якого потрапляють до остаточного виборчого списку і отримують депутатські мандати попри те, що за них персонально виборці не голосують. Інші ж кандидати, які отримують мандати, тобто «остаточний список» від місцевої організації політичної партії, визначаються за результатами голосування, але «затверджується» рішенням місцевої організації політичної партії [12]. Такий список можна вважати радше невизначеним, аніж відкритим. Виборець по суті не має альтернативи при голосуванні.

Альтернативний законопроект № 2831-1 перелічував всі застосовувані раніше виборчі системи – і пропорційну, і мажоритарну відносно більшості, і змішану (мажоритарно-пропорційну), для обрання різних органів місцевого самоврядування (автори виокремили дев'ять їх різновидів) [13].

Проект закону № 2831-2 передбачав запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками на виборах обласних рад та міських рад у великих містах з кількістю виборців понад 90 000 осіб. Згідно з документом, кожна партійна організація висуватиме два типи списків – списки кандидатів у депутати у багатомандатних округах (межі таких округів визначатимуться з урахуванням адміністративно-територіального поділу міста, області) та єдиний список кандидатів у депутати у єдиному багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігатимуться з межами відповідного міста або області (Автономної Республіки Крим). Виборець матиме право про-

голосувати як за список кандидатів у багатомандатному окрузі в цілому, так і за конкретного кандидата у такому списку. При цьому, з метою зменшення розміру виборчого бюлетеня законопроектом передбачено вписування порядкового номеру списку, який виборець підтримує в цілому, до бюлетеня. Якщо виборець голосує за конкретного кандидата у списку, то він вписуватиме до бюлетеня порядковий номер у списку відповідного кандидата зі списку. Цей голос зараховуватиметься також як голос, поданий на підтримку списку в цілому. З порядковими номерами списків та включених до них кандидатів виборці матимуть можливість ознайомитись у кабіні для таємного голосування [14].

Вибори сільських, селищних, міських рад у малих містах з кількістю виборців до 90 тис., районних, районних у місті рад мають проводитись із застосуванням багатомандатної мажоритарної виборчої системи при обранні в кожному окрузі від 2 до 4 депутатів. До того ж, пропонувалося проведення виборів міських голів у великих містах (не менше 90 тис виборців) у два тури.

Черговий проект Закону про місцеві вибори № 2831-3 запропонував модель виборчої системи, схожу до розробленої в основному законопроекту [15]. Прийнятий на його основі Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. декларував, зокрема, пропорційну виборчу систему в багатомандатному виборчому окрузі для виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад. Вибори депутатів сільських, селищних рад проводяться за мажоритарною системою відносної більшості. Обрання міських голів (міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тис) здійснюється за мажоритарною системою абсолютної більшості, сільських, селищних, міських (міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч) голів, сільських старост — за мажоритарною системою відносної більшості [16].

Специфіка виборчої системи, запровадженої для обрання районних, міських, обласних рад, робить дещо умовним її визначення як пропорційної. Так, партія висуває виборчий список своєї місцевої організації, але при цьому кожен з кандидатів має

балотуватись в територіальному окрузі, на які поділяється багатомандатний виборчий округ. Тобто передбачено закріплення конкретного кандидата за конкретним виборчим округом. Кандидатів можуть висувати лише партії. Виборчих округів стільки, скільки має бути обрано депутатів до конкретної ради. Виборці голосують в окрузі за людину, а потім визначається загальний результат партії як сума результатів усіх її кандидатів. Партія, що подолає 5% бар'єр, отримує право на розподіл місць у раді. Погоджуємося, що підняття виборчого бар'єра на місцевих виборах в Україні з 3 до 5% є дуже різким [3, с. 16]. Бар'єр 5% є суттєво завеликим, його можна було б залишити на рівні 3%. Мандати між кандидатами розподіляються залежно від їх результату в округах: депутатами стають ті, хто зібрав найбільшу кількість голосів виборців (за виключенням № 1 у списку, який здобуває мандат не залежно від голосування в округах).

Така виборча система, яку називають пропорційною з відкритими списками, не може вважатися такою. Для виборця немає списку як такого, отже, нема і його відкритості. Він не має можливості обирати серед кандидатів, надавати якісь переваги у виборчому списку. Не можна не погодитися з висновком Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, що запропонована конструкція встановлення результатів виборів створює лише видимість «преференцій» під час виборів за партійними списками, а насправді не дає виборцям можливостей для реального впливу на персональний склад місцевих рад [15]. Водночас окрема ознака пропорційної системи — підрахунок голосів, відданих саме за партію у багатомандатному окрузі — наявна у цій новій винайденій системі. Як позитивна риса відзначається, зокрема, певне подолання такого прояву політичної корупції, як купівля місць у виборчих списках. «Купівля» округу вже не гарантує отримання мандату, втрачається сенс перемоги в окрузі за будь-яку ціну.

Запровадження мажоритарної системи абсолютної більшості на виборах міських голів великих міст є важливим надбанням нового закону. Варто зауважити, що обсяг повноважень, покладених на сільських, селищних та міських голів, дає підстави замислитися над питанням чи не слід запровадити таку систему

обрання їх на посади, за якої вони б представляли більшість членів територіальної громади.

Національний досвід проведення виборів на місцевому рівні показує застосування різних виборчих систем у вітчизняній політичній системі. Їх результати ставали об'єктами численних експертних досліджень й оцінок. Пропонуємо звернути увагу на їх висновки, адже нагромадження численних фактичних даних, якими є результати волевиявлення громадян при обранні місцевих рад усіх рівнів, місцевих голів матиме наслідком перепопонування дослідження виключно статистичною інформацією.

Суттєвим і загальновизнаним недоліком застосування мажоритарної системи відносної більшості є низький рівень репрезентативності волевиявлення громадян. Так, вирішальними при визначенні кандидата-переможця можуть бути голоси лише 10% громадян (як це могло бути за законом 1994 р., наприклад, за умов участі у виборах хоча б 10 кандидатів, приблизно однаково підтримуваних у своєму виборчому окрузі). Не можна не зазначити, що мажоритарна система (як окремо, так і у змішаному вигляді) визнається зручною для «купівлі» округів, фальсифікацій виборів, застосування адміністративного ресурсу. Водночас саме мажоритарна виборча система в одномандатних виборчих округах, за багаторічним досвідом, забезпечує найкращий зв'язок обраних депутатів з виборцями та виборчими округами.

Багаторічній постійній критиці піддається застосування мажоритарної системи відносної більшості для обрання сільського, селищного або міського голови. Стан справ, коли очільник місцевого управління має підтримку на рівні десь 10-30% (фактично меншість виборців того чи іншого населеного пункту), дає підстави сумніватися у легітимності здійснення ним наданих повноважень.

Водночас цікаво, що за окремими оцінками, найменш ефективною на місцевому рівні виявилася пропорційна виборча система із використанням жорстких списків [16, с. 231–232]. Аналіз результатів голосування на виборах 2006 р., коли виборець віддає голоси за різні політичні сили на виборах до рад різних рівнів, указує на те, що визначальним для нього є не

програма політичної партії (як це має бути за пропорційною системою), а особистість конкретного кандидата, представленої партією (як і за мажоритарної системи). Напевно, на рівні села або селища, невеликого міста діяльність місцевого самоврядування і не має мати політичного забарвлення. Пропорційна виборча система не забезпечила більш адекватного, порівняно з мажоритарною, представництва у виборних органах місцевого самоврядування різних соціальних груп населення, основних політичних сил і територіальних громад [2, 43]. Виявилося також, що цілком реальною ситуацією стало відсутність представників багатьох районів області в обласних радах. Спостерігається зниження ефективності роботи місцевих рад, адже їх представники переймаються загальнодержавними політичними питаннями, є активними учасниками політичних конфліктів, не приділяючи увагу поточним проблемам територіальних громад. Зміни до системи місцевих виборів, прийняті в 2004 році, віддалили місцеві ради від громад.

У 2010 році вперше відбулося проведення виборів до органів місцевого самоврядування окремо від парламентських. За експертними оцінками роботи депутатів місцевих рад, обраних за так званою змішаною системою, декларовані ініціаторами цілі реформи — високий рівень взаємодії між депутатами та виборцями — не були досягнуті. Мажоритарна складова мала призвести до реальності підзвітності та відповідальності обранця перед своїми виборцями. Зауважується ж, що саме належність депутата до партії активізує його роботу з виборцями, оскільки керівництво партії вимагає цього від своїх членів. Не було виявлено суттєвої різниці в активності діяльності між депутатами, обраними в мажоритарних округах чи за партійними списками (оцінювалася їх участь у засіданнях місцевих рад). Гостро критикувалося положення про можливість висування кандидатів у депутати виключно політичними партіями.

Останні чергові місцеві вибори в Україні відбулися 25 жовтня 2015 р. Закон про вибори був ухвалений менш ніж за чотири місяці до дня голосування, без широкого відкритого обговорення. Вибори відбувалися за умов складної політичної, економічної ситуації, за наявності збройного конфлікту на сході України

та в процесі проведення конституційної реформи в Україні, спрямованої на децентралізацію влади. Місцеві ради, що обиралися за оновленими моделями виборчої системи, були сформовані без особливих проблем. Відзначається, що застосована виборча система виявилася ефективною.

Триває робота над Виборчим кодексом. Розробники одного з проектів виборчого кодексу, очікуючи на численні дискусії щодо окремих його норм, запропонували специфічний шлях його розгляду Верховною Радою: спочатку представити Кодекс у Верховній Раді і добитися від неї прийняття низки рішень з політичних питань, зокрема стосовно виборчих систем. Лише після цього скерувати Кодекс на повторне перше читання. Комітет доопрацює його відповідно до позицій Верховної Ради, потім документ приймається в першому читанні за основу і лише тоді починається робота над формулюваннями і боротьба за конкретні суперечливі норми. Особливо підкреслюється, що спочатку треба, зокрема, вирішити питання виборчих систем [1, с. 72].

Схвалений у першому читанні законопроект передбачає, що вибори депутатів проводяться за системою пропорційного представництва за відкритими виборчими списками кандидатів у депутати у багатомандатних виборчих округах від регіональних організацій політичних партій, загороджувальний бар'єр 4%. Депутатів сільської, селищної ради, міської ради (міста з кількістю виборців до 90 тис осіб), районної в місті ради проводяться за системою відносної більшості в багатомандатних виборчих округах, у кожному окрузі може бути обрано 2 — 4 депутати. Вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців не більше 90 тис осіб) голови проводяться за виборчою системою відносної більшості. Депутати міської (міста з кількістю виборців понад 90 тис осіб), обласної ради обиратимуться на засадах пропорційного представництва з відкритими списками у багатомандатних виборчих округах.

Звісно, особлива увага прикута до парламентської виборчої системи. Так, і у висновку Головного науково-експертного управління йдеться лише про виборчу систему для обрання народних депутатів України [11]. Проте вважаємо за потрібне ще

раз підкреслити, що виборча система для формування органів місцевого самоврядування є також вельми важливим питанням, яке особливо актуалізовано в умовах здійснюваної реформи. Виборча система має забезпечувати представницький характер влади на всіх рівнях. Єдино правильною і одностайною думки щодо найкращого виду виборчої системи вчені та експерти не дійшли, й, певно, дійти не зможуть. Триває пошук виборчої системи, яка має бути ефективною, має відображати електоральні настрої громади, забезпечувати зв'язок обраних депутатів з виборцями, але в той же час має сприяти партійному будівництву, розвитку місцевих осередків політичних партій, сприяти формуванню ефективних управлінських структур на місцях задля прогресивного розвитку територіальних громад та регіонів.

Список використаних джерел:

1. Ключковський Ю. Виборча система як засіб оздоровлення політичної системи та оновлення країни. Вісник Центральної виборчої комісії. 2010. № 1 (18). С. 70 – 73.
2. Кравченко В. В. Політико-правові наслідки запровадження пропорційною системи на місцевих виборах в Україні. Шляхи оптимізації виборчої системи для парламентських та місцевих виборів в Україні: доп., виступи. К., 2007. С. 40 – 47.
3. Магера А. Занадто високий виборчий бар'єр унеможливило оновлення представницьких органів влади. Вісник Центральної виборчої комісії. 2015. № 2 (32). С. 14-18.
4. Магера А. Існуюча виборча система є злом для України на місцевих виборах. Вісник Центральної виборчої комісії. 2016. № 2 (34). С. 20 – 22.
5. Місцеві вибори-2015: узагальнення підсумків. Вісник Центральної виборчої комісії. 2015. № 2 (32). С. 24 – 37.
6. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим: Закон України від 12 лютого 1998 р. № 118/98-ВР. Відом. Верхов. Ради України. 1998, № 6-7. Ст. 24.
7. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 6 квітня 2004 р. № 1667-IV. Відом. Верхов. Ради України. 2004. № 30-31. Ст. 382.
8. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10 липня 2010 р. № 2487-VI. Відом. Верхов. Ради України. 2010. № 35-36. Ст. 491.

9. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 3996-ХІІ. Відом. Верхов. Ради України. 1994. № 8. Ст. 38.
10. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 14 січня 1998 р. № 14/98-ВР. Відом. Верхов. Ради України. 1998, № 3-4. Ст. 15.
11. Проект Виборчого кодексу України № 3112-1 від 02.10.2015 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56671
12. Проект Закону про місцеві вибори № 2831 від 13.05.2015 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55092
13. Проект Закону про місцеві вибори № 2831-1 від 27.05.2015 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55373
14. Проект Закону про місцеві вибори № 2831-2 від 28.05.2015 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55376
15. Проект Закону про місцеві вибори № 2831-3 від 28.05.2015 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55377
16. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 р. № 595-VIII. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19/paran1742#n1742>
17. Селіванов А. Нові моделі децентралізації компетенції територіальних органів і нові підходи до виборчої системи. Віче. 2015. № 16. С. 21–22.
18. Цимбалістий Т. О., Шумляк О. П. Система місцевих виборів в Україні: проблеми та перспективи розвитку. Prolemy prawa wyborczego Polski i Ukrainy. 2010. С. 156–167.
19. Чемсак Ю. В. Основні тенденції та напрями правового регулювання виборчого процесу на сучасному етапі державотворення. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 32. С. 227–237.

А. П. Пономарева

**Развитие избирательной системы
для проведения местных выборов в Украине**

В статье рассматривается исторический опыт введения разных избирательных систем для проведения местных выборов в Украине, анализируются проекты законов про местные выборы, в частности, предлагаемые ими виды избирательных систем, национальный опыт проведения выборов на местном уровне при применении разных систем.

Ключевые слова: избирательная система, местные выборы, мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система.

Н. Р. Ponomarova

The development of electoral system on local elections of Ukraine

The constitutional reform in Ukraine in the area of local self-government has actualized the issue of reforming electoral legislation for local elections (usually more attention is paid to the elections to the Verkhovna Rada of Ukraine, to the elections of the President of Ukraine and their legal regulation). The process of reforming the system of local self-government and territorial organization of power in Ukraine has begun. The goal of reform is the decentralization of authority. Thus, local self-government bodies are receiving more powers, which means not only increasing the impact on the life of the community, but also increasing the level of their responsibility towards them. Increasing the authorities of local self-government is raising the interest of candidates and parties in obtaining mandates.

During more than 25 years of development of the state, electoral systems, in particular for conducting local elections in Ukraine, have undergone numerous changes. At first the majoritarian electoral system of relative majority was used (since 1994). Elections of deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, Kyiv and Sevastopol, regional, district, city, district councils in the city were to be conducted by proportional electoral system (by law 2004). According to the law on local elections in 2010, elections of deputies of village and town councils were conducted on the base of the majoritarian system of the relative majority. And elections of deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, regional, district, city and district councils in cities had an altered system – mixed (majoritarian-proportional) system (according to the terminology of the law). Half of the total number of deputies of the respective council was elected by voting for candidates' lists of the local political parties and organizations in the multi-mandate constituencies, and the other half – according to the majority system of the relative majority in single-mandate constituencies. The Law of Ukraine "About Local Elections" dated July 14, 2015, declared, in particular, the proportional electoral system in the multi-mandate constituency for the elections of deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, regional, district, city and district in cities councils. Elections of deputies of rural and settlement councils are carried out according to the ma-

majoritarian system of the relative majority. The election of big city mayors (cities, where the number of voters is equal to or greater than 90 thousand) is carried out according to the majoritarian system of the absolute majority.

At the same time, the reform of the electoral system remains a topical issue on the agenda. Ukraine needs a stable and transparent electoral system that provides for the renewal of political elites, the development of intra-party democracy and provides for effective political representation on the local level.

Implementation of the electoral reform can no longer be postponed as it should be ensured at least a year for its implementation before the 2019 elections. Active work in this direction is ongoing. As a positive step we can declare an adoption of the draft Election Code in the first reading by the Verkhovna Rada of Ukraine.

Key words: *electoral system, local elections, proportional electoral system, majoritarian electoral system.*

Стешенко Т. В., доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Болдирєв С. В., доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Адаптація виборчого законодавства України до виборчого законодавства Європейського Союзу: стан, проблеми та перспективи

У статті проаналізовано стан нормативно-правового та організаційного забезпечення реалізації адаптації виборчого законодавства, виявлено основні недоліки процедури проведення адаптації в Україні, запропоновано підходи для сприяння цьому процесові з боку органів державної влади та шляхи їхнього усунення. Розкриті поняття «правова адаптація», її зміст. Визначені основні напрями подальшого проведення адаптації виборчого законодавства.

Ключові слова: *правова адаптація, адаптація виборчого законодавства України, вибори, законодавство ЄС.*

Мета статті. Питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу стосовно різних державно-правових явищ було змістом багатьох науково-дослідних праць

вчених різних фундаментальних та галузевих наук. Тому метою цієї статті є продовження наукового дослідження даної проблеми в аспекті саме виборчого законодавства.

Постановка проблеми. Інтеграція України до Європейського Союзу є одним з її основних зовнішньополітичних пріоритетів. Стратегічною метою держави проголошено повноправне членство в ЄС. Ключовим елементом успішної інтеграції України до ЄС є досягнення певного рівня узгодженості національного законодавства з правовими нормами Євросоюзу. Керівництво держави проводить роботу з метою систематизації заходів щодо інтеграції України в європейський правовий простір, забезпечує розробку і прийняття всіх без виключення нормативно-правових актів у відповідності до стандартів права ЄС. Необхідно підкреслити, що зараз проводиться робота по адаптації чинного виборчого законодавства.

Однією з форм реалізації завдань по адаптації законодавства є співпраця України з міжнародними організаціями, ефективне двостороннє співробітництво тощо. Показовим в цьому плані є членство України в Раді Європи. Конвенції цієї організації встановлюють спільні стандарти Ради Європи та ЄС. Україною ратифіковано ряд конвенцій цієї організації. Сьогодні в Україні є ряд інституцій, що забезпечують адаптацію законодавства України до законодавства ЄС. До них відносяться Верховна Рада України (здійснює законодавчу діяльність); Комітет з питань європейської інтеграції (здійснює політичний діалог з парламентарями ЄС); підкомітет з адаптації законодавства (забезпечує вироблення пропозиції щодо адаптації законодавства; реалізує галузеву співпрацю); Президент України (реалізує керівництво адаптацією законодавства в контексті інтеграційного процесу); Кабінет Міністрів України (планування, координація та контроль за нормотворчою діяльністю органів виконавчої влади); міністерства, центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування (здійснюють реалізацію галузевого співробітництва України та ЄС, імплементація УПС; заходи щодо поглиблення інтеграції України до ЄС).

Наближення українського законодавства до правової системи ЄС дозволяє виявити ті проблеми, що постали перед

Україною і запропонувати підходи до підвищення ефективності цього процесу. Слід зазначити, що адаптація українського законодавства до законодавства ЄС відбувається на фоні правової реформи в Україні. Держава повинна створювати нове законодавство, у відповідності до міжнародних принципів і стандартів. Зрозуміло, що Україні також потрібно враховувати економічні, політичні та соціальні наслідки прийняття відповідних актів законодавства, адаптованих до вимог законодавства ЄС.

Формування правового поля держави є тривалим соціальним процесом, що органічно пов'язаний із змінами у всіх інших сферах життя суспільства. Штучно прискорити цей процес неможливо, але потрібно створити йому режим найбільшого сприяння.

Залучення іноземних експертів, максимальне використання технічної допомоги ЄС щодо адаптації українського законодавства поглиблення співпраці з міжнародними організаціями (РЕ, ОБСЄ), все це допоможе нашій державі в реалізації питань адаптації законодавства, в тому числі і виборчого.

Необхідно також розширити і поглибити наукові дослідження проблем адаптації та забезпечити впровадження наукових рекомендацій з цих питань у реальну практику. Дослідницькі інститути, наприклад, можуть співпрацювати з ними для допомоги при прийнятті рішень серйозної політичної природи і надавати допомогу при вирішенні суперечливих питань, що призведе до вироблення більш чітких і коротких формулювань в головних документах. Тому вкрай необхідно розробити нові процедури, які будуть націлені на співпрацю з конкретними експертами по різних групах. Кваліфіковану наукову допомогу оказують працівники Науково-дослідного інституту державного будівництва і місцевого самоврядування. При цьому також необхідно вивчати досвід зарубіжних країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні актуальні проблеми безпосередньої демократії, народовладдя, проблематику міжнародних виборчих стандартів, різні аспекти правового регулювання виборів, дії виборчого законодавства досліджували В. Д. Бабкін, М. О. Баймуратов, Ф. Г. Бурчак,

І. П. Бутко, Р. К. Давидов, В. М. Кампо, Р. П. Князевіч, М. І. Козюбра, В. В. Копейчиков, М. І. Корнієнко, Б. Я. Кофман, Л. Т. Кривенко, М. І. Малишко, П. Ф. Мартиненко, В. В. Медведчук, В. Ф. Мелашенко, О. М. Мироненко, Г. О. Мурашин, Нгуєн Ань Туан, Н. Р. Ніжник, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, П. М. Рабінович, А. О. Селіванов, С. Г. Серьогіна, В. Ф. Сиренко, М. І. Ставнійчук, А. П. Таранов, В. Я. Тацій, Є. А. Тихонова, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, В. В. Цветков, М. В. Цвік, П. Ф. Чалий, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко, Н. Г. Шукліна, Л. П. Юзьков, А. І. Ющик, В. Д. Яворський та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перед тим, як розглядати адаптацію виборчого законодавства до законодавства ЄС, звернемо увагу на правову адаптацію, її зміст.

Поняття адаптація вживається в сучасній науковій літературі, бере початок від латинського *adaptare* – пристосувати, налагоджувати, влаштовувати[1].

Зміст адаптації розкривається такими допоміжними термінами як:

- а) адаптування – власне процес адаптації;
- б) адаптованість – стан організму в результаті успішного здійснення цього процесу;
- в) адаптивний цикл – сукупність процесів від початкового стану організму і до кінцевого;
- г) адаптивний ефект – відмінності в стані організму до початку і завершення процесу адаптації;
- д) адаптивна ситуація – конкретний момент взаємодії організму та середовища, що відображає необхідність адаптивних перебудов [6].

У міжнародному праві адаптація є процесом приведення національного законодавства до міжнародних норм і стандартів шляхом прийняття нових (адаптаційних) нормативно-правових актів, укладання або приєднання до міжнародних договорів.

Отже, правова адаптація представляє собою процес розробки і прийняття нормативно-правових актів та створення умов для їх належного впровадження і застосування з метою посту-

пового досягнення повної відповідності національного права міжнародному.

Правова адаптація має такі форми:

1) наближення — процес прийняття, внесення змін чи скасування правових норм з метою наближення положень національного законодавства до положень міжнародного права створення належних умов імплементації правового порядку Європейського Союзу;

2) координація — процес узгодження тієї частини національного законодавства та практики його застосування, з якої наближення або транспозиція є неможливими або непотрібними;

3) імплементація — процес транспонування актів міжнародного законодавства включаючи створення порядку та процедур їх впровадження (імплементація у вузькому сенсі); цей процес також включає тлумачення, практику застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права, які відповідають європейському праву, органами державної влади (імплементація у широкому сенсі); [10, с.133–137].

4) гармонізація — процес коригування законодавства, наприклад, держав — членів Європейського Союзу на підставі правових актів ЄС, зокрема директив, які мають обов'язкову силу для держав — членів ЄС та вимагають від цих держав приведення їх внутрішнього законодавства у відповідність до положень директив. У даному випадку ми говоримо про внутрішні форми — процеси правової адаптації. [11, с. 29–42].

5) директива — юридично обов'язковий акт, прийнятий компетентним органом ЄС, який належить до вторинного законодавства ЄС і є обов'язковим для кожної держави — члена ЄС, якій він адресований, щодо результату, який має бути досягнутий. Цей акт однак залишає національним органам влади вибір форм та методів імплементації. Деякі директиви є більш загальними, інші — більш детальними. Чим більш загальною є директива, тим більшу свободу тлумачення матиме орган влади, що гармонізує національне законодавство до цієї директиви;

6) регламент — юридично обов'язковий акт, ухвалений компетентними органами Європейського Союзу, що має загальне

застосування та юридичну силу в усій своїй цілісності і прямо застосовується у всіх державах – членах Європейського Союзу. Регламенти видаються лише тоді, коли необхідно доповнити (а не гармонізувати) правовий порядок країн-членів додатковими наднаціональними правовими режимами.

7) рекомендація – правовий акт, який приймається компетентним органом ЄС і належить до вторинного законодавства ЄС та не має обов'язкової сили.

Адаптація національного законодавства до законодавства міжнародних організацій здійснюється уповноваженими органами державної влади шляхом таких управлінських процесів як: планування, координація та контроль. Останні знаходять своє закріплення у національних нормативно-правових актах за допомогою правотворчості. Адаптація є складовою інтеграційних процесів, передумовою гармонізації національного законодавства із законодавством міжнародних організацій. Це планомірний процес, що включає декілька послідовних етапів, на кожному з яких має досягатися певний ступінь відповідності національного законодавства міжнародно-правовим нормам і стандартам.

Проблематика адаптації виборчого законодавства України до виборчого законодавства ЄС, сформувалася в процесі загальної адаптації національної правової системи в цілому та всіх політичних, правових, соціальних, економічних процесів, що становлять її зміст.

Для визначення та розкриття поняття адаптації виборчого законодавства як процесу, доцільно було б звернутися перш за все до етимологічного тлумачення поняття адаптація.

Словник іншомовних слів дефініцію «адаптація», що (від лат. *adaptation, adaptare* – «пристосовувати») визначає як процес пристосування будови і функцій до умов існування [9]. Визначення терміна «адаптація», яке наводять автори Великого тлумачного словника сучасної української мови, виглядає як «настроювання системи на умови застосування» або звикання кого-небудь до нового середовища, за нових умов [3]. Дослідники Кристофер Мейер і Стен Девіс, які досліджували процеси еволюції, вважали, що адаптація це еволюційний процес, під час

якого організми або системи змінюють свою структуру і свою поведінку, щоб успішно протистояти впливу навколишнього середовища [7]. Сама ж загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначає адаптацію як процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до «*Acquis communautaire* (*acquis*) — це правова система Європейського Союзу, що включає законодавчі акти Європейського Союзу, (хоча не обмежується ними) що прийняті в рамках європейського співтовариства, спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ. При цьому державна політика щодо законодавства повинна формуватися як складова частина правової реформи в Україні та спрямовувати на забезпечення єдиних підходів до нормопроекування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроекування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України [12].

Вчені-юристи багатьох галузей права слушно зазначають, що європейська інтеграція України є довгостроковим і стратегічним орієнтиром, термін досягнення якого залежить від комплексу завдань, що виходять далеко за рамки подолання суто правових колізій і адаптації українського законодавства до вимог ЄС. І включають економічні, соціальні та політичні складові [8], [13].

Процес адаптації виборчого законодавства являє собою цілу низку комплексних заходів, які повинні бути здійсненні для приведення у відповідність з міжнародними принципами і стандартами законодавства про вибори. Для прискорення і підвищення ефективності реформування ключовим фактором є підтримка та допомога на міжнародному рівні саме представників ЄС, що може здійснюватися у вигляді спостереження за підготовкою та проведенням виборів, надання незалежної правової оцінки та зауважень. Глава місії ENEMO, яка здійснювала офіційне спостереження надав слушні рекомендації для покращен-

ня українського виборчого законодавства, а також зазначив, що місія ЕНМО прагне підтримати ЦВК у напрацюваннях щодо адаптації виборчого законодавства.[2]

Однією із ключових умов поглиблення партнерства України з ЄС є забезпечення ефективності виборчої системи та демократичності процесу підготовки й проведення президентських і парламентських виборів відповідно до міжнародних стандартів демократичних виборів, рекомендацій ОБСЄ та Бюро демократичних інститутів з прав людини. На даний момент існує потреба в активізації та консолідації зусиль органів державної влади, політичних сил та громадянського суспільства щодо продовження реформування виборчого законодавства.

Упродовж останніх років позиція законодавця щодо посилення законодавчого регулювання виборчих процесів змінювалася. Оскільки переважна більшість законопроектів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України, подаються народними депутатами з метою підвищення ефективності певних дій, їх оптимізації або вдосконалення механізму реалізації, парламентарі вочевидь дедалі більше відчувають нагальну потребу у підвищенні ефективності виборчого законодавства. За останній час до законодавчих актів внесено значну кількість змін та доповнень.

На нашу думку, поліпшити ефективність виборчого законодавства в Україні можна не традиційним шляхом наповнення поточного законодавства окремими нормами, а застосовуючи комплексний підхід, що дасть змогу уніфікувати його положення і привести законодавство у відповідність до світових стандартів та основних демократичних принципів, закріплених у Конституції.

Одним із показників зниження ефективності виборчого законодавства є його постійна модернізація. Насамперед це стосується зміни чисельності персонального складу виборчих комісій різних рівнів, кількості виборчих округів, термінів проходження певних стадій виборчих перегонів та інших чинників. Указані чинники переважно не збігаються, тоді як кількість персональних складів більшості виборчих комісій залишається стабільною. Тобто громадяни – члени виборчих

комісії працюють декілька каденцій поспіль, але за різними правилами, внаслідок чого доволі часто відбувається плутанина, пов'язана, зокрема, із суто людським чинником та через праворозуміння ними тих чи інших норм виборчого законодавства. Розв'язати зазначену проблему можна кількома шляхами: через системне прийняття змін та доповнень до всіх законів про вибори; прийняття відповідних змін до виборчих законів пакетом; використання відсильних норм; уніфікацію положень законопроектів, встановивши чисельні та кількісні показники тощо. У таких випадках основні, зокрема, часові і кількісні положення, ідентичні одне до одного, ставатимуть звичними для учасників виборчих перегонів, виборців і членів комісії, що певною мірою спростить реалізацію положень виборчого законодавства завдяки впровадженню тотожних часових відрізків різних етапів виборчого процесу й основних кількісних показників.

У виборчому законодавстві не міститься достатньо основоутворювальних положень, що давали б чіткі уявлення про характер і порядок укладання документів, які породжують, змінюють або припиняють певні правовідносини. Згадувані в кожному з актів виборчого законодавства поняття «заява», «акт», «протокол» не мають чіткого та однозначного визначення. Немає також єдиних методичних матеріалів, що давали б змогу всім учасникам виборчого процесу — від виборця до голови Центральної виборчої комісії України — мати єдиний підхід до порядку укладання тих чи інших документів. Аналогічна ситуація спостерігається в адміністративних позовах до судів.

На нашу думку, із метою усунення негативних чинників, що перешкоджають виборчому процесу, є доцільним видання Центральною виборчою комісією України єдиних методичних рекомендацій щодо порядку складання, процедури подання та зразків відповідних документів. У разі додаткового видання методичних рекомендацій безпосередньо штабами кандидатів у законодавстві бажано передбачити процедуру взаємного обміну такими матеріалами. Це підвищить рівень довіри до учасників виборчих перегонів та допоможе уникнути певних непорозумінь, зокрема й зазначених вище.

Тому у чинному виборчому законодавстві бажано встановити уніфіковані норми, які передбачали б забезпечення єдиними методичними матеріалами, виготовлення яких покладається на Центральну виборчу комісію, кожного члена виборчої комісії, офіційного представника й спостерігача, а в разі виготовлення таких матеріалів учасниками виборчих перегонів, дозволяти розповсюджувати лише ті, що перевірені Центральною виборчою комісією не лише на відповідність положенням чинного законодавства, а й відсутність у таких матеріалах будь-яких рекомендацій щодо можливих фальсифікацій виборів.

У разі виявлення у методичних матеріалах, що їх роздають деякі кандидати або уповноважені представники, навіть натяків на протиправні заходи, такі дії мають розглядатися як самостійне правопорушення. У разі вчинення особою правопорушення на підставі таких методичних рекомендацій дії розповсюджувача мають кваліфікуватися як підбурювання особи до вчинення відповідного правопорушення. За вказаними правопорушеннями бажано посилити адміністративну та кримінальну відповідальність.

Неоднаковим є рівень підготовки членів дільничних та окружних виборчих комісій, що спричиняє виникнення спірних питань, проблемних ситуацій та ускладнює загалом їхню роботу. Ґрунтовної підготовки осіб, яких уповноважують здійснювати вибори державної влади в країні, хоч як це парадоксально, на державному рівні серйозно не провадять. Політичні партії і особи, котрі претендують на виборні посади, здебільшого розраховують на те, що деякі з них уже отримали цей досвід під час попередніх виборчих перегонів як члени виборчих комісій. Слід нагадати, що виборче законодавство змінюється і набутий досвід на попередніх виборах не завжди стає у нагоді. Тому варто створити та забезпечити належне функціонування постійно діючих курсів, на яких уповноважені особи від політичних партій, громадських організацій та інших зацікавлених осіб мали б можливість упродовж двох тижнів прослухати курс відповідних лекцій. Здійснювати вказані заходи цілком можливо за участю членів Центральної виборчої комісії України, юристів, політтехнологів, представників політичних партій і громадських організацій, які

мають досвід вирішення проблемних питань, що виникають під час проведення виборчих кампаній. У законодавстві бажано закріпити положення про право доступу до участі у виборчих комісіях лише тих осіб, які успішно склали відповідні підсумкові тести і докладно знають порядок організації виборчого процесу.

Щодо вдосконалення законодавства, необхідно також звернути увагу на формування ОВК і ДВК та членів комісій з метою уникнення недобросовісної поведінки з боку політичних партій, яка може загрожувати виборчому процесу. На жаль, чинні положення виборчого закону заохочують певні політичні партії, які всі вже давно називають «технічними», пропонували свої квоти у виборчих комісіях тим чи іншим кандидатам. «Безумовно, ми обурені такою практикою. Вона перетворює виборчі комісії з органів управління виборчим процесом на зброю в руках недобросовісних кандидатів. На мій погляд, ми маємо вже достатньо прикладів для того, щоб законодавці звернули увагу на принципи формування як ОВК, так і ДВК, та змінили підходи до цього питання,» - наголосив М. Охендовський [5].

Висновки. Процес внесення змін до виборчого законодавства та його вдосконалення триває і хоча з часом кількість досягнень зростає, але значна доля проблем не вирішується, навпаки поглиблюється, а також виникають нові. Висновки ОБСЄ свідчать, що нормативно-правова база, зміни у яку вносилися у 2013 і 2014 роках, є загалом достатньою для проведення демократичних виборів, однак не вирішена низка проблем і дані зміни їх не торкнулися.

Спостерігачі ОБСЄ, як і раніше зазначено головою ЦВК, відзначають, що змішана виборча система, на думку багатьох учасників виборчого процесу, залишається недосконалою й уразливою для порушень під час виборчого процесу, але незважаючи на це, а також на високий рівень запитів з боку громадськості, Верховна Рада 7-го скликання так і не провела реформу виборчого законодавства.[4]. Крім цього ОБСЄ рекомендує українській владі зробити працю виборчих комісій більш стабільною, оскільки більше половини членів усіх дільничних ви-

борчих комісій і більша частина окружних виборчих комісій були замінені. В даний час внесені поправки до виборчого закону не врахували деякі недоліки, тому необхідно консолідувати зусилля з реформування законодавства за участі всіх зацікавлених сторін.

Багато зауважень і рекомендацій щодо вдосконалення законодавства про вибори було зазначено главою Місії ENEMO, яка спостерігала за позачерговими парламентськими виборами в Україні 26 жовтня 2014 року.

Перш за все необхідно гармонізувати виборче законодавство шляхом кодифікації існуючих нормативних актів для усунення невідповідностей і лазівок у законах. На думку ENEMO існує також потреба відкритої і широкої дискусії з питання проведення виборчої реформи за участю багатьох сторін, у тому числі громадянського суспільства. Для вдосконалення виборчого законодавства необхідно також переглянути повноваження Центральної виборчої комісії в частині можливості не встановлювати результати виборів в округах, де існують обґрунтовані підозри у фальсифікації або шахрайстві.

Список використаних джерел:

1. Бахирин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь / Бахирин А. Б. — М. : Книжный мир, 2002. — 720 с.
2. Великий тлумачний словник сучасно української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел . — К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. — 1736 с.
3. До питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу / [від редакційної колегії журналу «Правова інформатика»] // Правова інформатика. — 2004. - № 2. — 58–63.
4. ENEMO прагне допомогти Україні вдосконалити виборче законодавство // Вісник Центральної Виборчої Комісії. — № 2 (32). — Грудень 2015. — С. 9.
5. Костицький В. В. Проблеми європейської інтеграції України / В. В. Костицький // Малий і середній бізнес (право, держава, економіка). — 2007 — № 1. — С. 4–15.
6. Куц М. О. Про особливості тлумачення терміна «імплементация» // Часопис Київського університету права. — 2010. — № 2. — С. 133–137.
7. Мейер Крістофер. Живая организация: Компания как живой организм: Грядущая конвергенция информатики, нанотехнологии, биологии и бизнеса / Мейер Крістофер, Стэн Девис. Читайте Кристофер Мейер, Стэн Дэвис — М.: «Добрая книга», 2007. — 368 с.

8. Охендовський М. «Минулі вибори стали впевненим кроком на непростому шляху до Європи». //Вісник Центральної Виборчої Комісії. — № 3(30). — Грудень 2014. — С. 6—7.
9. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1629-15/>
10. Реформування українського виборчого законодавства//Вісник Центральної Виборчої Комісії. — № 3(30). — Грудень 2014. — С. 10—11.
11. Семиченко В. А. Психология деятельности.-К.: Издатель Ешке А. Н., 2002. — 248 с.
12. Словарь иностранных слов. — 18-е изд. — М.: Рус. яз., 1989 г., — 624 с.
13. Яковюк І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблеми співвідношення / І. Яковюк // Вісник Академії правових наук України. — 2012. — № 4. — С. 29—42.

Т. В. Стешенко, С. В. Болдырев

**Адаптация избирательного законодательства Украины
к избирательному законодательству Европейского Союза:
состояние, проблемы и перспективы.**

В статье проанализировано состояние нормативно правового и организационного обеспечения реализации адаптации избирательного законодательства, изобретены основные недостатки процедуры проведения адаптации в Украине, предложены подходы для содействия этому процессу со стороны органов государственной власти и пути их устранения. Раскрыто понятие «правовая адаптация», ее содержание. Определены основные направления последующего проведения адаптации избирательного законодательства.

Ключевые слова: правовая адаптація, адаптація избирательного законодательства Украины, выборы, законодательство ЕС.

T. V. Stetshenko, S. V. Boldyryev

**Adaptation of the electoral legislation of Ukraine to the electoral legislation
of the European Union: situation, problems and prospects**

The situation of normative and legal and organizational support for the implementation of the adaptation of electoral legislation has been analyzed, the main shortcomings of the procedure of realization of adaptation in Ukraine have been identified, the approaches to facilitate this process by the state authorities

and ways of their elimination have been proposed in the article. The concept of "legal adaptation", its content has been discovered. The main directions of the further realization of adaptation of the electoral legislation have been determined.

Adaptation of national legislation to the legislation of international organizations is carried out by the authorized bodies of state power through such administrative processes as: planning, coordination and control. The latter find their consolidation in the national legal acts through the lawmaking. Adaptation is an integral part of integration processes, a prerequisite for the harmonization of national legislation with the legislation of international organizations. This is a systematic process that involves several successive stages, each of which should achieve a degree of compliance with national legal rules and standards.

The problem of adaptation of the electoral legislation of Ukraine to the electoral legislation of the EU has been formed in the process of general adaptation of the national legal system as a whole and all political, legal, social, and economic processes that make up its content. The process of adaption of electoral legislation is a whole series of complex measures that should be implemented to argumentation with international principles and standards of electoral legislation.

A key factor in acceleration and improvement of the effectiveness of reform is the support and assistance at the international level of the EU's representatives, which can be carried out in the form of monitoring of the preparation and conduct of elections, granting of an independent legal assessment and comments by the head of the ENEMO mission, who provided official guidance with appropriate recommendations for improvement of Ukrainian electoral legislation, and also noted that the ENEMO mission aims to support the CEC in the process of adaptation of electoral legislation.

First of all, it is necessary to harmonize the electoral legislation by codification of the existing regulations to eliminate inconsistencies and loopholes in the laws. In ENEMO's view, there is also the need for an open and broad debate on the issue of electoral reform with the participation of many parties, including civil society.

In order to improve the electoral legislation, it is also necessary to review the powers of the Central Electoral Commission as regards the possibility of failing to establish electoral results in districts where there is a reasonable suspicion of falsification or fraud. The starting points, based on existing legislative rules and financial statements, is the lack of control and penal system in case of non-compliance with legislative rules.

Key words: *legal adaptation, adaptation of electoral legislation of Ukraine, elections, EU legislation.*

Закоморна К. О., Кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Організаційно-правові механізми об'єднання муніципалітетів у Королівстві Швеція

Визначено вплив об'єднання громад на процес подолання територіальної фрагментації та модернізації системи місцевого управління в країнах Європи. Розглянуто стратегію структурно-функціональних реформ місцевого управління в Королівстві Швеція у другій половині XX століття. Висвітлено специфіку сучасних організаційно-правових механізмів консолідації муніципалітетів у Королівстві Швеція.

Ключові слова: Королівство Швеція, місцеве управління, об'єднання муніципалітетів, організаційно-правові механізми, структурно-функціональні реформи.

Важливим завданням сучасної конституційної реформи в Україні є визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази [7]. Наразі у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (2015 р.)

та Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» (2017 р.) передбачено заходи утворення фінансово спроможних муніципалітетів, здатних надавати якісні сервісні послуги місцевому населенню. Зокрема, встановлення чітких критеріїв визнання Кабінетом Міністрів України об'єднаної територіальної громади спроможною гарантує муніципалітету інформаційно-просвітницьку, організаційну, методичну та фінансову підтримку з боку Держави (ст. 9 Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» (2017 р.) [6]. Серед переваг консолідації громад називають: - отримання ширших повноважень; - збільшення ресурсів і можливостей; - функціонування вже сформованих дієвих органів управління об'єднаних територіальних громад і підтримка їх діяльності з боку держави, бізнесу та міжнародних проектів [5]. Незважаючи на значні фінансово-економічні перспективи об'єднаної територіальної громади, на сьогодні процес злиття муніципалітетів гальмує небажання сільських та селищних голів брати на себе відповідальність за управління майном та розвитку громади, а також страхи місцевого населення за свою долю в складі нового муніципалітету [4]. Варто зазначити, що за інформацією Офісу реформ (консультативно-дорадчого органу Кабінету Міністрів України), добровільне об'єднання громад невдовзі може закінчитися. Відповідний законопроект про обов'язкову консолідацію громад вже зареєстрований у Верховній Раді України [1].

У вітчизняній правовій доктрині дискусії з проблемних питань реформування адміністративно-територіального устрою йдуть вже декілька років. Наприклад, у працях В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. І. Бодрової, П. М. Любченко, О. Ю. Лялюка, С. Г. Серьогіної та ін. означено переваги та недоліки різних шляхів подолання територіальної фрагментації та оптимізації системи місцевого управління в Україні. Разом з тим, практика об'єднання муніципалітетів та наслідки такої консолідації у Королівстві Швеція в українській юридичній науці вивчено недостатньо.

У зв'язку з цим метою статті є висвітлення особливостей конституційно-правового регулювання організаційних механізмів об'єднання муніципалітетів у Королівстві Швеція.

Сучасна стратегія розвитку європейських країн базується на девізі – муніципалітети є основою демократичної Європи. У ст. 10 Європейській хартії місцевого самоврядування закладено фундамент для консолідації муніципалітетів. Так, органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми й асоціації з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес, а також співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав [2]. У Варшавській Декларації, прийнятої на Третньому саміті глав держав та урядів держав-членів Ради Європи (2005 р.), проголошено важливу роль стійких громад у створенні ефективної демократії і належного врядування та сприянні стабільного економічного і соціального прогресу на всіх рівнях управління об'єднаної Європи [21].

Автономія муніципалітетів є противагою концентрації влади на центральному рівні, забезпечує легітимність публічного адміністрування правами громадян на самоуправління на міському або регіональному рівнях, дозволяє краще враховувати потреби місцевого населення. Формування самодостатніх громад зумовлює трансферт муніципалітетам компетенції та завдань, які не вимагають вирішення на національному рівні, посилює можливості зворотного зв'язку між державою та громадою, а також трансформую роль муніципалітетів – від постачальників комунальних послуг до справжніх учасників розробки національної й європейської політики. На сьогодні 65% державних інвестицій та більше 30% державних витрат приходяться на місцеві та регіональні колективи. Останні забезпечують 60% державних витрат на освіту та культуру та понад 30% – у сфері охорони здоров'я [11].

Зрозуміло, що реалізувати вище зазначену стратегію можуть лише громади, які мають потужні фінансово-економічні та людські ресурси. Зважаючи на це, уряди європейських країн через структурно-функціональні реформи місцевого управління

намагалися: - впровадити політику децентралізації управління, адже територіальна консолідація сприяє передачі більшої кількості послуг на місця; - підвищити ефективність органів місцевого самоврядування та зменшити бюджетні витрати; - покращити добробут мешканців; - розв'язати демографічні проблеми; - посилити форми демократії участі; - надати відповідь на виклики глобалізації, оскільки відкриття кордонів між державами-членами ЄС збільшує конкуренцію, витримати яку можуть лише великі за розміром муніципалітети та регіони. Поряд з перевагами означених структурно-функціональних реформ, існують і, так би мовити, «побічні ефекти» об'єднання муніципалітетів, які включають ускладнення фізичного доступу осіб до офісу місцевої адміністрації, втрату ідентичності місцевої громади, зменшення представництва невеликих за чисельністю населення громад у складі ради об'єднаного муніципалітету, виникнення конфліктів між регіонами нового муніципалітету [3, с. 388–389; 19].

Дані Ради Європейських Муніципалітетів і Регіонів про розповсюдженість практики злиття муніципалітетів протягом двох останніх десятиліть демонструють рішимість європейських держав впроваджувати політику консолідації громад. Приміром, в Італійській Республіці число провінцій знизилося з 110 до 75, кількість грецьких муніципалітетів зменшилося з 1034 до 325, 13 грецьких адміністративних районів замінили 54 префектури, а в Люксембурзі протягом найближчих років планується скоротити чисельність муніципалітетів зі 106 до 70 [8].

У європейській науці особлива увага приділяється принципам і методам об'єднання громад, через які висвітлюється стратегія розвитку державно-локальних відносин. Аналіз процесів злиття громад в країнах світу надає можливості науковцям виділити два основні принципи об'єднання муніципалітетів – добровільний й обов'язковий. Добровільне об'єднання відбувається за технічною та фінансовою підтримкою держави, яка закріплена в національних програмах. Причому населенню громади через форми демократії участі надається можливість висловити своє ставлення до консолідації, розробити план, обґрунтованість та доцільність такого об'єднання. Обов'язкове

злиття передбачає прийняття державою одноосібного рішення щодо об'єднання, враховуючи, насамперед, національні інтереси. У даному випадку, як правило, у підготовці законодавчого алгоритму консолідації громад беруть участь національні асоціації місцевих та регіональних органів влади [19]. Зарубіжні вчені приходять до висновку про те, що обов'язкове об'єднання громад може призвести до посилення централізованого управління, тоді як добровільна консолідація муніципалітетів сприяє децентралізації публічного управління та посиленню відповідальності місцевого населення та його представників [15].

Дослідники структурно-функціональних реформ місцевого управління вважають, що шведська стратегія проведення консолідації муніципалітетів є найбільш теоретично та емпірично обґрунтованою в Європі та відпрацьованою на основі тривалих дискусій та компромісів [10, 15, 16, 19]. Місцеве самоврядування в Королівстві Швеція має стародавні традиції. У першій шведській конституції короля Магнуса Ерікссона (XIII ст.) фермерам гарантувалися особисті і економічні свободи. У 1680 р. король Карл XI здійснив земельну реформу, у результаті якої зміцнилося становище самозайнятих фермерів. Протягом XVIII століття місцеве самоврядування формувалося на базі парафій, що надавало можливості парафіянам вирішувати власні справи. Положення 1807 р. і 1843 р. оформили місцеве самоврядування в сільській місцевості. Сучасні елементи організації та діяльності органів місцевого самоврядування в сільських муніципалітетах, містечках і містах містилися ще в Ордонансі про місцеве управління 1862 р. [9].

З 1974 р. місцеве самоврядування закріплено на конституційному рівні у досить лаконічному вигляді. Спочатку в Конституційному акті про форму правління (в окремих статтях Розділів 6–13) місцевим органам влади гарантувалися незалежність і вільність прийняття власних рішень в певних межах, а також право стягувати податки. Після рекомендацій Ради Європи у 2011 р. була проведена конституційна реформа, у результаті якої Конституційний акт про форму правління поповнився Розділом 14 «Місцева влада». Цей Розділ складається із

шести статей і визначає систему органів місцевого самоврядування, їх відповідальність та гарантії діяльності [20]. За висновком Ради Європи, втілення засад місцевого самоврядування в одному розділі сприяє зміцненню муніципальної влади [13]. Правову основу організації та діяльності муніципалітетів і окружних рад також складають закони Риксдагу: 1) Акт про місцеве управління (1991 р.), в якому регламентовано організаційну будову, компетенцію, форми і методи роботи муніципалітетів і окружних рад; 2) спеціальне (рамкове) законодавство (Акт про соціальні послуги (2001 р.), Акт про охорону здоров'я та медичні послуги (1982 р.), Кодекс про навколишнє середовище (1998 р.), Акт про освіту (1985 р.), які закріплюють повноваження у відповідних сферах; 3) підзаконні акти, видані на підставі рамкових законів; 4) акти муніципальних і окружних рад [14].

У першій половині XX ст. у Швеції функціонувало близько 2500 сільських, 89 міських і 10 містечкових муніципалітетів, причому в найменшій громаді проживало 78 жителів. В Офіційному звіті Уряду (1945 р.) (еквівалент «Зеленої книги») відмічалось, що неспроможність малонаселених муніципалітетів нести відповідальність стало загрозою для місцевої демократії, та проголошувалися цілі територіальної реформи — створення консолідованих муніципалітетів з населенням не менше 2000 осіб та податковою базою не менше 800 тис. шведських крон. Одночасно підтверджувалася важлива роль місцевого самоврядування в мирному та демократичному розвитку Швеції. Проте, окружні ради вносили лише пропозиції щодо нової муніципальної структури. Перша хвиля обов'язкового злиття громад розпочалася в 1946 р. актом Риксдагу *ad hoc* про новий муніципальний устрій і тривала до 1952 р. Основними критеріями об'єднання муніципалітетів стали: - природна та географічна спорідненість; - спільні парафії; - існуючі міжмуніципальні зв'язки. У результаті цього етапу структурно-функціональних реформ місцевого управління кількість сільських громад зменшилася до 1037 [9, 10, 15].

Друга хвиля реформ, зумовлена потребою запровадження найбільш ефективних форм управління в умовах урбанізації,

припадає на 60–70-ти роки ХХ століття. У 1961 р. Урядовий комітет розробив два основні принципи проведення структурно-функціональної реформи місцевого управління – чисельність населення муніципалітету має надавати можливість виконувати делеговані і власні функції та визначення муніципальних кордонів має базуватися на міському центрі. Варто підкреслити, що для встановлення мінімального розміру муніципалітету (8000 осіб) комітет провів аналіз ключових сфер муніципальної діяльності (шкільної освіти, соціального захисту, охорони здоров'я, комунальних послуг, пожежної та поліцейської служби тощо) та ресурсів, необхідних для виконання цих повноважень. Крім того, фахівці Урядового комітету виразили впевненість в потребі консолідації муніципалітетів навколо ефективно функціонуючих громад. При цьому використовувався метод «природності» центрального міста, який передбачав орієнтацію як на економічну доцільність, так і на зручність розташування. Комітет запропонував створити 282 нові муніципальні блоки. Ця концепція була втілена в акті Риксдагу *ad hoc* про муніципальні кордони (1962 р.), відповідно до якого злиття громад здійснювалося добровільно. Проте, станом на 1969 р. муніципалітети сформували лише 38 із 282 запланованих блоків. Тому, у 1969 р. Риксдаг ввів обов'язкове об'єднання муніципалітетів. У результаті кількість муніципалітетів з 848 у 1969 р. зменшилася до 464 в 1971 р. та до 278 в 1974 р. [9, 11, 15].

Наразі в Швеції функціонує 20 окружних рад і 290 муніципалітетів, причому в половині із останніх проживає менше 15 тис. жителів, одинадцять громад Швеції мають понад 100 тис. мешканців. Діючий Акт про місцеве управління (1991 р.) не передбачає злиття громад, але фіксує право муніципалітетів та окружних рад на основі статутів утворювати місцеві федерації і передавати таким федераціям функції щодо управління місцевими справами, а також вільно виходити із складу місцевих федерацій (Частина 8 «Адміністрування економікою» ст.ст. 20–26) [18]. Місцева федерація є публічною юридичною особою з власним бюджетом і рахунками, незалежною від своїх муніципалітетів-членів, але структурно і функціонально подібною до них. Тому, місцева федерація розглядається як спеціальний

муніципалітет. За останні роки кількість місцевих федерацій збільшилася до 110. Як правило, спеціальні муніципалітети створюються громадами з населення більше 15 тис. в наступних сферах: охорона здоров'я та навколишнього середовища, освіта, будівництво та адміністрування комунальними послугами [12]. Наприклад, місцева федерація Скараборг є платформою для спільного субрегіонального розвитку 15 муніципалітетів в таких напрямках, як регіональний розвиток, стійке міське планування, освіта та соціальне забезпечення. До Ради муніципальної федерації Скараборг входять по 15 членів і 15 заступників від кожної громади, виконавчий комітет складається із 4 міністрів відповідно до встановлених сфер розвитку. Крім того, органом управління Скараборгу є приватний комітет зростання, в якому працюють представники ділових і соціальних кіл, коледжів і університетів [17].

На сьогодні, завдяки проведеним структурно-функціональним реформам, гарантованої на рівні конституційного та поточного законодавства значної податкової та фінансової автономії муніципалітетів і окружних рад, а також впровадженню державної системи фінансового вирівнювання місцевого самоврядування, громади отримали можливість забезпечити високі стандарти надання послуг місцевому населенню. Проте, зважаючи на демографічні зміни та міграційні потоки всередині країни, місцеві органи влади стикаються з такими проблемами, як: відсутність рівного доступу до муніципального сервісу по всій країні та нестача кваліфікованого персоналу в органах місцевого самоврядування. Тому, в останні роки в політичних і наукових колах йдуть дебати про можливу модернізацію територіальної організації влади. Зокрема, серед пропозицій розглядається подальше укрупнення громад з метою перерозподілу компетенцій та відповідальності між державою й органами місцевого самоврядування. Приміром, перетворити 20 окружних рад в 6–9 великих регіонів [8, 14].

Отже, на підставі вищевикладеного можна дійти наступних висновків. В країнах Європи спостерігається тенденція щодо створення громад з потужними фінансовими і людськими

ресурсами шляхом об'єднання муніципалітетів. Європейська практика злиття громад свідчить про застосування двох основних принципів укрупнення муніципалітетів — добровільності та обов'язковості. Шведська стратегія проведення консолідації муніципалітетів є найбільш теоретично та емпірично обґрунтованою в Європі та відпрацьованою на основі тривалих дискусій в наукових і політичних колах і досягнутих компромісів між представниками держави і місцевого самоврядування. У Королівстві Швеція структурно-функціональні реформи локального управління проводилися в два етапи на основі актів Риксдагу *ad hoc*. Протягом першої хвилі об'єднання (1946–1952 роки) проходило обов'язкове об'єднання сільських громад. На другому етапі (1962–1974 роки) злиття муніципалітетів і окружних рад відбувалося як добровільно, так і примусово. Чинна правова основа не передбачає об'єднання громад, але фіксує право муніципалітетів та окружних рад на основі статутів утворювати місцеві федерації, так звані, «спеціальні муніципалітети», і передавати останнім функції щодо управління місцевими справами. Наразі в Швеції відпрацьовуються проекти подальшої модернізації територіальної організації влади з метою перерозподілу компетенції та відповідальності між державою й органами місцевого самоврядування. В умовах вітчизняного конституційно-правового реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування варто звернути увагу на шведські організаційно-правові механізми об'єднання громад, які ґрунтуються на комплексній стратегії проведення структурно-функціональних змін локального управління.

Список використаних джерел:

1. Восени може початися примусове об'єднання громад // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://vlasno.info/politika/vlada/mistseva/item/17263-voseny-mozhe-pochatysia-prymusove-ob-iednannia-hromad>
2. Європейська хартія місцевого самоврядування // [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036

3. Матвієнко А. С. Складові територіальних реформ у країнах Європи // Держава і право. Юридичні і політичні науки. — 2014. — Вип. 64. — С. 387–391.
4. Небажання громад брати на себе відповідальність гальмує децентралізацію // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3951>
5. Переваги добровільно об'єднаних територіальних громад // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1781>
6. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 09.02.2017 № 1851-VIII // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1851-19>
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
8. Decentralisation at a crossroads Territorial reforms in Europe in times of crisis // Council of European Municipalities and Regions (CEMR), October 2013 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/CCRE_broch_EN_complete_low.p
9. Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.norrboten.se/upload/IB/lg/regio/Regional%20demokrati%20och%20organisation/Smakommuner20060216.pdf>
10. Hanes N., Wikströmb M., Wängma E. Municipal preferences for state imposed amalgamations: An empirical study based on the 1952 municipal reform in Sweden // [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.usbe.umu.se/digitalAssets/7/7621_ues763.pdf
11. Kiefer A. Municipalities and regions in the Council of Europe: local and regional democracy in action after 1957 // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680718ac9>
12. Kommunalförbund // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://skl.se/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/gemensamnamndkommunalforbund.1755.html>
13. Local and regional democracy in Sweden // [Електронний ресурс] — Режим доступу: https://rm.coe.int/168071a4fc#_ftn10
14. Local government in Sweden — organisation, activities and finance // [Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://www.vannas.se/default.aspx?di=2056>
15. Rydergård E. H. Municipal amalgamation Theory, Methodology and International Experiences // [Електронний ресурс] — Режим доступу:

- http://projects.sklinternational.se/tuselogs/files/2013/03/Municipal-consolidation_FINAL_LAYOUT.pdf
16. Sandalow T. Local Government in Sweden // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1456&context=articles>
 17. Skaraborgs Kommunalförbund // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.skaraborg.se/Politik-och-Styrning1/Forbunds-styrelse/#>
 18. Swedish Local Government Act // [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://skl.se/download/18.a827c16146db10f89a4e39c/1404458324781/Local_government_act.pdf
 19. Swianiewicz P. Territorial consolidation reforms in Europe // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.researchgate.net/publication/236135200>
 20. The Constitution of Sweden // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf>
 21. Warsaw Declaration // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_en.asp

Е. А. Закоморная

**Организационно-правовые механизмы объединения
муниципалитетов в Королевстве Швеция**

Определено влияние объединения общин на процесс преодоления территориальной фрагментации и модернизации системы местного управления в странах Европы. Рассмотрена стратегия структурно-функциональных реформ местного управления в Королевстве Швеция во второй половине XX века. Освещена специфика современных организационно-правовых механизмов консолидации муниципалитетов в Королевстве Швеция.

Ключевые слова: Королевство Швеция, местное управление, объединение муниципалитетов, организационно-правовые механизмы, структурно-функциональные реформы.

K. Zakomorna

**Organizational and legal mechanisms for the merger
of municipalities in the Kingdom of Sweden**

The priority of the modern constitutional reform in Ukraine is the decentralization of the power. The purpose of the decentralization is to create municipali-

ties with strong human, financial and economic resources. Merger local communities are main way of providing decentralization. In Ukraine formed the legal framework, which helps to overcome the territorial fragmentation of communities and optimization of the local self-government. Among benefits of the community merger are: - gaining wider authority; - increase of resources and opportunities; - functioning of effective bodies of the management of the merged territorial communities and support of their activities by the state, business and international projects.

The problem of the territorial organization of the power and solutions in the light of the constitutional reform to fully and comprehensively discovered in publications I. Bodrova, P. Lubchenko, A. Lyalyuk, S. Seregina and others. At the same time, the practice of merging municipalities and the consequences of such consolidation in Sweden in the Ukrainian legal science has not been sufficiently studied.

The purpose of the article is an overview of features of the constitutional and legal regulation of the organizational mechanisms of the merger of municipalities in Sweden which based on principles of the voluntary and compulsory nature.

In European countries there is a tendency towards the creation of communities with powerful financial and human resources through the merging of municipalities. The European practice of mergers suggests the application of two main principles for the consolidation of municipalities - voluntary and compulsory. The voluntary merger takes place with the technical and financial support of the state, which is enshrined in the national programs. The local population is opportunity to express its attitude towards consolidation and develop the plan of the merger through forms of the participatory democracy. The compulsory merger involves the state's adoption of the individual decision on merger, what is on the basis of national interests. The compulsory merger provides to participate of associations of local communities in the preparation of the legislative algorithm of the mandatory amalgamation of communities. The compulsory merger of communities can lead to increased centralized management. The voluntary merger of municipalities contributes to the decentralization of public administration and the strengthening of community responsibilities.

The Swedish strategy for municipal consolidation is the most theoretical and empirically grounded in Europe, because designed out on the basis of lengthy discussions in the scientific and political circles and compromises that have been made between the state and local self-government. In the Kingdom of Sweden structural and functional local government reforms were conducted in two stages,

based on Riksdag's ad hoc acts. During the first wave of the association (1946 - 1952) there was the compulsory merger of rural communities. At the second stage (1962 - 1974), the merger of municipalities and district councils were the voluntarily and compulsory amalgamation. The current legal framework does not provide of the merger of communities, but fixes the right of municipalities and district councils create of local federations and transfer to local federations of functions of the local management. In Swedish practice, these local federations have call - special municipalities. At present, projects for the further modernization of the territorial organization of the power and to redistribute competences and responsibilities between state and local self-government bodies are being worked. In conditions of the Ukrainian constitutional and legal reform of the territorial organization of power and local self-government, should be attention to Swedish organizational and legal mechanisms of the merger commune.

Key words: *organizational and legal mechanisms, the amalgamation of communities, the Kingdom of Sweden, the compulsory and voluntary merger, structural and functional reforms of the local government.*

УДК 347.122:004.738.5

Гончаренко О. А., кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва та
місцевого самоврядування Національного
юридичного університету імені Ярослава
Мудрого

Особливості захисту честі, гідності та ділової репутації в мережі Інтернет: практичний аспект

Розглянуто особливості захисту особистих немайнових прав: честі, гідності та ділової репутації в мережі Інтернет. Висвітлено специфіку практичних питань, які виникають у особи, яка намагається захистити зазначені права. Зокрема, питання засвідчення факту розміщення в мережі Інтернет інформації, яка, на думку особи, порушує її права, встановлення належних сторін у справі; а також аналіз інформації, яка визнається недостовірною щодо способу її викладення.

Ключові слова: *честь, гідність, ділова репутація, інформація, Інтернет, судовий захист.*

Права на честь, гідність особи та її ділову репутацію завжди були і є вельми актуальними, адже вони стосуються в першу чергу сфери внутрішнього самопочуття людини, її духовного світу, пріоритетів та переконань. Одна з головних потреб особистості — це потреба у спілкуванні, що передбачає обмін ін-

формацією. З розвитком інформаційних технологій й, зокрема мережі Інтернет, такий обмін поширився можливістю передавати інформацію невизначеному колу осіб без територіальних обмежень. Суспільна оцінка, яка формується і надається діям чи (поведінці) особи, на підставі поширеної інформації, виступає по суті своєрідною візитною карткою такої людини, яка відображає ставлення суспільства до неї і усвідомлення самою особою своєї значущості і самоцінності як людини, професіонала тощо.

Зрозуміло, що порушення зазначених прав може тягнути за собою негативні наслідки як для внутрішньої самооцінки особистості, так і для її відносин у суспільстві, соціального статусу, професійної належності тощо, а тому потребує належного правового захисту. Національне законодавство щодо захисту порушених прав на повагу до честі, гідності та ділової репутації ґрунтується передусім на Конституції України, яка у ст.3 визначає гідність особи, поряд з життям та здоров'ям – найвищою соціальною цінністю, а також ст. 28, яка безпосередньо закріплює право на повагу до гідності особи. Захист вказаних прав відбувається в рамках цивільного та господарського судочинства. Втім зазначені норми жодним чином не виділять випадки захисту прав честі, гідності та ділової репутації, які були порушені в наслідок поширення неправдивої інформації в мережі Інтернет. Разом з тим, враховуючи факт, швидкого розвитку інформаційних технологій, де Інтернет є екстериторіальним інформаційним простором, в якому відбуваються глобальні процеси соціальних комунікацій, що мають міжнародний характер [1; 8], інформація розміщується достатньо просто і у більшості випадків не потребує обов'язкової авторизації при вчиненні таких дій, швидко поширюється та є відкритою й доступною фактично необмеженому колу осіб, питання захисту честі, гідності та ділової репутації людини стають вельми важливими і одними з найбільш дискусійних та складних.

Серед досліджень останніх років, у яких розглянуто проблеми захисту права на честь, гідність та ділову репутацію й, зокрема, в мережі Інтернет, треба зазначити роботи українських вчених таких як Луспенник Д. Д., Можаровська К. В., Сапри-

кіна А. В., Стефанчук Р. О., Штефан А. С. Однак враховуючи складність інформаційних відносин в мережі Інтернет й недосконалість вітчизняного законодавства в цій сфері, яке не встигає відображати й врегульовувати зміни, що відбуваються в інформаційному середовищі, забезпечувати інформаційну безпеку й захист конституційних прав громадян, питання захисту прав на честь, гідність та ділову репутацію в мережі Інтернет потребують постійного вивчення й вдосконалення.

Метою статті є визначення й узагальнення особливостей захисту прав на повагу до честі, гідності та ділової репутації в мережі Інтернет на підставі аналізу діючого законодавства та судової практики.

Проблема захисту честі, гідності та ділової репутації в мережі Інтернет останнім часом набуває стрімкого поширення. Інтенсивний розвиток медіа простору надає журналістам й іншим особам активно реалізувати право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Громадяни все більше уваги приділяють різним соціальним мережам, розміщуючи інформацію про себе та інших осіб. До мережі потрапляє велика кількість недостовірних відомостей, неправдивість яких встановлювати достатньо важко. Основними питаннями, на які потрібно звернути увагу особи, яка звертається до суду з метою захистити свою честь, гідність та ділову репутацію, що були порушені в мережі Інтернет і які, відповідно до судової практики розглядає суд це, по-перше: засвідчення факту розміщення в мережі Інтернет інформації, яка, на думку особи, порушує її права; по-друге, встановлення належних сторін у справі; по-третє, аналіз інформації, яка визнається недостовірною щодо способу її викладення.

Як зазначалося раніше, вітчизняне законодавство на сьогодні не визначає особливостей регулювання та захисту прав на честь, гідність та ділову репутацію у мережі Інтернет. На ці правовідносини поширюються норми ст. 275, 277, 297 ЦК України, які врегульовують питання щодо захисту особистих немайнових прав, а також норми законів України «Про інформацію», «Про телебачення і радіомовлення», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист

журналістів» та інших нормативно-правових актів, що регулюють вказані суспільні відносини. Відповідно до постанови Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009 року № 1 Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи (далі Постанова № 1) п. 4 чинне законодавство не містить і визначення понять гідності, честі чи ділової репутації, оскільки вони є морально-етичними категоріями й одночасно особистими немайновими правами, яким закон надає значення самостійних об'єктів судового захисту[2]. Стаття 275 ЦК України, характеризуючи складові права на повагу до честі і гідності закріплює: 1. Кожен має право на повагу до його гідності та честі. 2. Гідність та честь фізичної особи є недоторканими. 3. Фізична особа має право звернутися до суду з позовом про захист її гідності та честі. Право на недоторканість гідності та честі полягає у забороні здійснювати будь-які дії, якими можуть бути порушені дані особисті немайнові права.

Не має єдиної точки зору і серед науковців. Так, Луспеник Д. Д. під честю розуміє об'єктивну оцінку особистості, яка визначає відношення суспільства до громадянина, соціальну оцінку його моральних та інших якостей. А гідність формулює як соціально-ціннісну значущість людини та розуміння нею своєї значущості [4, с. 7] І. В. Саприкіна, під честю розглядає особисте немайнове благо, яке є, по суті, позитивною соціальною інформацією про особу, що ґрунтується на уявленнях про добро і зло, усталених в суспільстві, і усвідомлюється самою особою, а гідність вона також визначає як особисте немайнове благо, яке є інформацією про цінність кожної особи, визнану у суспільстві [5, с. 4]. Інші вчені характеризують поняття честі та гідності з об'єктивної та суб'єктивної сторони, де під об'єктивною стороною честі слід розуміти оціночну категорію, яка направлена від суспільства до особистості, де члени колективу взаємодіючи оцінюють діяльність один одного. Суб'єктивна сторона честі нерозривно пов'язана та формується на підставі об'єктивної. Під об'єктивною (соціальною) стороною гідності розуміється те, що як моральна цінність та суспільна значимість особистості, вона визначається існуючим суспільним чи класо-

вим відношенням та не залежить від людини. Суб'єктивна (індивідуальна) сторона проявляється в усвідомленні та почутті особистої гідності, своєї гідності як людини, особистості, як представника тієї чи іншої спільності чи певної групи, що обумовлюється можливістю людини відображати не лише об'єктивний світ, а й себе в цьому світі, свою роль та місце в ньому. При цьому, що стосується цивільно-правового регулювання та захисту, то вони можливі лише стосовно правовідносин, які виникають щодо об'єктивної сторони гідності особи, в той час, як суб'єктивна сторона для правового впливу є недосяжною і відновлюється лише внаслідок відновлення об'єктивної сторони [3]. Вважаємо, що різниця в поглядах щодо сутності зазначених правових категорій може стати підставою неправильного застосування судами ЦК та інших нормативних актів при розгляді справ про захист честі, гідності та ділової репутації в мережі Інтернет.

Найчастіше право на честь, гідність та ділову репутацію можуть порушуватись шляхом поширення недостовірної інформації. Відповідно до Постанови № 1, юридичним складом правопорушення, наявність якого може бути підставою для задоволення позову, є сукупність таких обставин: а) поширення інформації, тобто доведення її до відома хоча б одній особі у будь-який спосіб; б) поширена інформація стосується певної фізичної чи юридичної особи, тобто позивача; в) поширення недостовірної інформації, тобто такої, яка не відповідає дійсності; г) поширення інформації, що порушує особисті немайнові права, тобто або завдає шкоди відповідним особистим немайновим благам, або перешкоджає особі повно і своєчасно здійснювати своє особисте немайнове право [2].

Згідно з положеннями ст. 277 ЦК України та ст. 10 ЦПК України обов'язок довести, що поширена інформація є достовірною, покладається на відповідача, проте позивач повинен довести факт поширення інформації відповідачем і саме таке завдання викликає найбільше труднощів на практиці. Отже, фіксація самого факту розміщення в мережі Інтернет інформації, яка, на думку особи, порушує її права є першочерговою

і вельми необхідною. Без такої фіксації, у разі видалення інформації із сторінок певного веб-ресурсу, довести факт порушення у суді буде неможливо. Нотаріальне посвідчення інтернет-сторінки, для закріплення зазначеного факту, яке пропонують деякі вчені та юристи [6] на сьогодні на жаль не дієве, оскільки чинне законодавство України, що регулює здійснення нотаріальної діяльності, не дає змоги нотаріусам вчиняти таку нотаріальну дію, на відміну від деяких інших країн світу [7]. Зафіксувати факт розміщення в мережі інформації про особу та зміст такої інформації можливо, зокрема, шляхом збереження на електронному носії відповідної копії Інтернет-сторінки. Не зайвим при цьому буде залучення свідків, які в подальшому своїми показами підтвердять автентичність тексту наданої в якості доказу роздруковки Інтернет-сторінки змісту сторінки, який вони бачили у мережі.

Для підтвердження наявності у телекомунікаційних системах інформації, яка принижує честь, гідність та ділову репутацію також варто провести ІТ-дослідження (проводиться за зверненням самої особи) або ІТ-експертизу (проводиться на підставі ухвали суду). У цьому випадку доцільніше провести саме дослідження без повідомлення про його проведення потенційного відповідача у справі.

Розглядаючи питання належних сторін у справах про захист честі, гідності та ділової репутації, треба зазначити, що позивачем у справі може бути будь-яка фізична чи юридична особа, яка вважає, що проти неї поширення будь-яка недостовірна інформація. Якщо недостовірну інформацію поширено відносно малолітніх, неповнолітніх чи недієздатних осіб, за захистом їх прав до суду вправі звернутися законні представники. У разі поширення недостовірної інформації про особу, яка померла, позов вправі подати члени її сім'ї, близькі родичі та інші заінтересовані особи, навівши у позовній заяві такі обставини: характер свого зв'язку з особою, щодо якої поширено недостовірну інформацію, а також у який саме спосіб це порушило особисті немайнові права особи, яка звертається до суду. Відповідно до ст.ст. 423 і 424 ЦПК позивачами по таких справах також можуть

бути іноземні громадяни, іноземні підприємства і організації, а також особи без громадянства, оскільки на них розповсюджується національний режим законодавства [4;11].

Розкриваючи питання захисту честі, гідності та ділової репутації позивачами у справі, особливої уваги потребує розуміння зазначеного захисту публічною особою, адже межі захисту публічної і приватної особи є різними. У Декларації про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації зазначено: «оскільки політичні діячі та посадові особи, які обіймають публічні посади або здійснюють публічну владу на місцевому, регіональному, національному чи міжнародному рівнях, вирішили апелювати до довіри громадськості та погодилися «виставити» себе на публічне політичне обговорювання, то вони підлягають ретельному громадському контролю і потенційно можуть зазнати гострої та сильної громадської критики у засобах масової інформації з приводу того, як вони виконували або виконують свої функції. У зв'язку з цим межа допустимої критики щодо політичного діяча чи іншої публічної особи є значно ширшою, ніж окремої пересічної особи» [13]. Європейський Суд з прав людини у своїй практиці також дотримується думки, що людина, стаючи публічним політиком, свідомо обмежує своє право на повагу до особистого, сімейного життя і повинна бути терпимою навіть до жорсткої критики. Посадові чи публічні особи мають право на захист свого приватного життя, але межа захисту їх репутації повинна бути такою, щоб забезпечити їй вільне обговорення політичних та інших питань, пов'язаних з їх діяльністю. Такі особи неминуче відкриваються для прискіпливого висвітлення своїх слів та вчинків і мають це усвідомлювати. Першою прецедентною справою з цього питання, стала справа Лінгенса проти Австрії, за якою журналіста було засуджено національним судом Австрії за дифамачію Федерального канцлера. Європейський суд визнав, що втручання у здійснення свободи слова з боку держави щодо захисту репутації інших осіб не було необхідним і спричинило порушення ст. 10 Європейської конвенції Австрійською державою. У подальшому Європейський суд неодноразово підтверджував своє рішення у таких справах, як «Федченко проти Російської Федерації» від 11.02.2010 [9],

«Українська прес-група» проти України»» від 29.03.2005 р.[10;50] ті інш. Разом з тим, деякі вчені вважають, що публічність особи безпосередньо пов'язана саме з її діловою репутацією, тому розширені межі дозволеної критики публічних осіб повинні стосуватися лише їхньої громадської діяльності, а також тієї частини приватного життя, яка безпосередньо пов'язана з такою діяльністю, і не можуть зачіпати її гідності та честі, а також тих сторін приватного життя, які не пов'язані з їхньою громадською діяльністю. Межі здійснення публічною особою права на захист у такому разі не повинні суттєво відрізнятися від такого права у будь-якого іншого пересічного громадянина [11; 4].

Стосовно визначення належного відповідача у справі, треба зазначити, що на сьогодні єдиним документом в національному праві, який регулює різноманітні ситуації в мережі Інтернет є Постанова Пленуму Верховного Суду України № 1, яка раніше згадувалася. Відповідно до п. 12 Постанови, належним відповідачем у разі поширення оскаржуваної інформації в мережі Інтернет є автор відповідного інформаційного матеріалу та власник веб-сайту. Якщо автор поширеної інформації невідомий або його особу та/чи місце проживання (місце розташування) неможливо встановити, а також коли інформація є анонімною і доступ до сайту – вільним, належним відповідачем є власник веб-сайту, на якому розміщено зазначений інформаційний матеріал, оскільки саме він створив технологічну можливість та умови для поширення недостовірної інформації.

Застосування зазначеного положення на практиці є проблематичним, оскільки законодавчо не визначено поняття «веб-сайту», а також розмежування понять «веб-сайт» та «веб-сайт, який зареєстрований як засіб масової інформації», оскільки юридичні наслідки та правове регулювання для цих двох випадків відрізняється. Окрім цього багато веб-сайтів, які не містять жодної ідентифікуючої інформації про своїх володільців чи адміністраторів.

Національне законодавство оперує поняттям «домен», «домен.UA», «доменна назва». Згідно з ч. 3 ст. 56 Закону України «Про телекомунікації» адміністрування адресного простору мережі Інтернет у домені.UA здійснюється недержавною орга-

нізацією, яка утворюється самоврядними організаціями операторів/провайдерів Інтернет та зареєстрована відповідно до міжнародних вимог. На сьогодні, такою організацією є Об'єднання підприємств «Український мережевий інформаційний центр» (далі Мережевий центр). Саме ця організація здійснює акредитацію реєстраторів – суб'єктів господарювання, які за замовленнями фізичних та юридичних осіб реєструють доменні імена у доменах .UA та .УКР. Осіб, які звертаються з проханням про реєстрацію доменного імені, називають реєстрантами. Саме про них, а не про власників веб-сайта. Мережевий центр може надати інформацію за запитом суду, але далеко не завжди ці особи є власниками веб-сайтів.

Окрім цього, ситуація ускладнюється тим, що чинне законодавство не містить визначення поняття, порядок створення та засади діяльності засобів масової інформації в мережі Інтернет. Відповідно до Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» ст. 11., обов'язковою умовою діяльності в Україні засобів масової інформації є їх державна реєстрація. З огляду на це, можна стверджувати про те, що діяльність інтернет видань як засобів масової інформації можлива виключно після їх державної реєстрації як ЗМІ. Тому, якщо недостовірна інформація, що порочить гідність, честь чи ділову репутацію, розміщена в мережі Інтернет на інформаційному ресурсі, зареєстрованому в установленому законом порядку як засіб масової інформації, при розгляді справи суди керуються нормами, що регулюють діяльність засобів масової інформації. Зазначене роз'яснення також міститься в п. 12 Постанови № 1. Однак існує й інша точка зору щодо поширення на журналістів інтернет-видань положень законодавства щодо традиційних ЗМІ [12].

Деякі питання виникають з приводу поширення неправдивої інформації, що ганьбить честь, гідність та ділову репутацію у випадку, коли вона набула свого поширення внаслідок помилки, що є результатом недосконалості чи тимчасового збою програмного забезпечення. У такому випадку правильно буде разом з особою, що поширила цю інформацію, покласти відповідальність і на фірму-розробника цього програмного забезпе-

чення чи особу, що відповідає за його якість. Однак це правило буде чинне лише у випадку, коли цей програмний продукт ліцензійний [4;12].

Відповідно ч. 4 ст. 277 ЦК судовий захист гідності, честі та ділової репутації внаслідок поширення про особу недостовірної інформації не виключається і в разі, якщо особа, яка поширила таку інформацію, невідома (наприклад, при направленні анонімних або псевдонімних листів чи звернень, смерті фізичної особи чи ліквідації юридичної особи, поширення інформації в мережі Інтернет особою, яку неможливо ідентифікувати, тощо). У такому випадку суд вправі за заявою заінтересованої особи встановити факт неправдивості цієї інформації та спростувати її в порядку окремого провадження. Таким чином, хоч автора недостовірної, неправдивої чи неповної інформації не завжди можна притягнути до відповідальності, але особа, яка звертається за захистом порушених прав, має можливість вимагати спростування негативної інформації у спосіб, в який таку інформацію було оприлюднено.

Вирішуючи питання про визнання поширеної інформації недостовірною, необхідно визначати характер такої інформації та з'ясовувати, чи є вона фактичним твердженням, чи оціночним судженням. Відповідно до частини другої статті 471 Закону України «Про інформацію» (2657-12) оціночними судженнями, за винятком образи чи наклепу, є висловлювання, які не містять фактичних даних, зокрема критика, оцінка дій, а також висловлювання, що не можуть бути витлумачені як такі, що містять фактичні дані, з огляду на характер використання мовних засобів, зокрема гіпербол, алегорій, сатири. Оціночні судження не підлягають спростуванню та доведенню їх правдивості. Якщо особа вважає, що оціночні судження або думки, поширені в засобі масової інформації, принижують її гідність, честь чи ділову репутацію, а також інші особисті немайнові права, вона вправі скористатися наданим їй частиною першою статті 277 ЦК та відповідним законодавством правом на відповідь, а також на власне тлумачення справи. Послідовна практика Європейського суду з прав людини, також доводить необхідність проведення розмежування між фактичним твердженням і оціночним су-

дженням. Існування фактів може бути доведено, у той час, як достовірність оціночних суджень доказуванню не підлягає. Вимогу доказати достовірність оціночного судження не можливо виконати і вона порушує свободу вираження думки, яка є фундаментальною складовою права, що підлягає захисту ст. 10 Європейської конвенції про захист прав та основоположних свобод [9], [10;70].

Отже, на підставі викладеного вище можна дійти таких висновків.

Національне законодавство не відображає сучасний стан розвитку інформаційних технологій та не регулює багато питань, пов'язаних з інтернет безпекою в глобальній інформаційній мережі. Необхідний перегляд діючого законодавства України з метою визначення особливостей та ознак інформаційної системи Інтернет як об'єкта правової охорони з урахуванням відповідних цивільно-правових способів регулювання суспільних відносин, а також визначити правовий статус кожного із учасників інформаційних відносин та механізм захисту честі, гідності та ділової репутації у випадку поширення відомостей за допомогою мережевих технологій.

Необхідною умовою правильного застосування судами ЦК та інших нормативних актів при розгляді справ про захист честі, гідності та ділової репутації в мережі Інтернет є з'ясування правової сутності таких понять, як «честь», «гідність», «ділова репутація», оскільки в доктрині, судовій практиці, постановках Пленуму Верховного Суду України ним даються різні тлумачення.

Легітимація сторін у справі та кваліфікація їх як належних, залежить від специфіки закріплення інформації на веб-сайтах в мережі Інтернеті. У випадках, коли інформація розповсюджена анонімно або під псевдонімом, коли відповідачами виступають засоби масової інформації можлива співучасть відповідачів у справах за позовами про захист честі, гідності та ділової репутації.

Потребує також врегулювання правовий режим інформації, яка розміщується в Інтернеті або передається через надані в Інтернеті засоби обміну.

Список використаних джерел:

1. Правове регулювання відносин у мережі Інтернет : монографія / [А. П. Гетьман, Ю. Є. Атаманова, В. С. Мілаш та ін.] ; за ред. С. В. Глібка, К. В. Єфремової. — Харків : Право, 2016. — 360 с.
2. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009 року № 1 Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи. -[Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09
3. Науково-практичний коментар до Цивільного кодексу України. У двох томах.- За ред.. О. В. Дзери, Н. С. Кузнецової, В. В. Лудя; 4-те вид., перероб. і допов. том 2., 2010.- -[Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://legalexpert.in.ua/komkodeks/gk/79-gk/862-avtor-gky.html>
4. Луспенник Д. Д. Судочинство у справах про захист честі, гідності та ділової репутації / Д. Д. Луспенник: автореф. дис. На здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. 12.00.03 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2003. — 20 с.
5. Саприкіна І. В. Захист честі, гідності, ділової репутації фізичної особи за законодавством України (за матеріалами судової практики)] / І. В. Саприкіна. Автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. — К., 2006. — 21
6. Маріц Д. Практичні проблеми захисту честі, гідності фізичної особи у всесвітній мережі Інтернет / Д. Маріц // Національний юридичний журнал: теорія і практика. . — грудень 2016. — С. 57—61. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2016/6/part_1/13.pdf
7. Староста І. як захистити честь, гідність та ділову репутацію в мережі Інтернет / І. Староста // Юридична газета онлайн від 9 червня 2015 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/yak-zahistiti-chest-gidnist-ta-dilovu-reputaciyu-v-merezhi-internet.html>
8. Європейський суд з прав людини: «Лінгенс проти Австрії» (справа № 12/1984/84/131) .- Страсбург. 1986.-[Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/980_066
9. Європейський суд з прав людини: «Федченко проти Російської Федерації».- Страсбург. Постанова від 21.02.2010.-[Електронний ресурс] — Режим доступу: <https://www.lawmix.ru/vas/28174?page=2>
10. Європейський суд з прав людини: «Українська прес-група» проти України». — Практика Європейського суду з прав людини. Рішення .Коментарі. — 2012. — № 1(06). — С. 50—78.
11. Можаровська К. В. Процесуальні особливості розгляду справ про захист гідності, честі та ділової репутації публічних осіб / К. В. Мо-

- жаровська : автореф. дис. ... канд. юрид. наук :12.00.03 / М-во освіти і науки України, Нац. ун-т Одес. юрид.акад. — Одеса, 2014. — 20 с.
12. Комах В. К. Інтернет-ЗМІ в Україні: проблеми визначення нормативно-правового статусу та врегулювання діяльності /В. К. Комах. — [Електронний ресурс]. — <http://www.niss.gov.ua/articles/1085/>
13. Декларації про свободу політичних дебатів у засобах масової інформації від 12 лютого 2004 року. - .-[Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://ru.telekritika.ua/verhovna-rada/2004-02-16/5187>

Е. А. Гончаренко

**Особенности защиты чести, достоинства и деловой репутации
в сети Интернет: практический аспект**

Рассмотрены особенности защиты личных неимущественных прав: чести, достоинства и деловой репутации в сети Интернет. Освещена специфика практических вопросов, которые возникают у лица, которое пытается защитить указанные права. В частности, вопросы засвидетельствование факта размещения в сети Интернет информации, которая, по мнению лица, нарушает его права, установления надлежащих сторон по делу; анализ информации, признается недостоверной относительно способа ее изложения и выбора способа защиты чести и достоинства.

Ключевые слова: *честь, достоинство, деловая репутация, информация, Интернет, судебная защита.*

O. A. Goncharenko

**Features of protection of honor, dignity and business reputation
in the Internet: practical aspect**

Features of protection of personal non-property rights: honor, dignity and business reputation in the Internet have been considered in this article. The peculiarities of practical problems that person as met trying to protect mentioned rights have been highlighted also. In particular, it is stated that the fixation of the fact of placing in the Internet of information that, in person's opinion, infringes his rights is a priority and is very necessary. The methods of such information fixing are the maintenance of an appropriate copy of the web page on the electronic media, as well as the involvement of witnesses, who subsequently, with their displays, can confirm the authenticity of the text provided as proof of the print of web what they saw on the network. It is also proposed to conduct the IT-expertise

(on the basis of a court order) to confirm the availability of information in telecommunication systems that degrades the honor, dignity and business reputation.

The article reveals the issue of the proper parties in the case. The notions of public and private persons who are plaintiffs in the case are distinguished on the basis of national legislation and decisions of the European Court of Human Rights. The characteristic of the proper defendant is given depending on the place of fixing the information and the electronic network. In cases when the information is distributed anonymously or under the pseudonym, or when the media are the defendants, the participation of respondents in cases involving claims for the protection of honor, dignity and business reputation may be possible.

The nature of information that is considered to be unreliable as to the method of its presentation has been analyzed. And in accordance with the practice of the European Court and national legislation, the distinction between the categories of «appraisal concept» and «factual statements» that are fundamental for the protection of honor, dignity and business reputation has been made. The existence of facts can be proved, while the validity of the appraisal concept can not be verified. The requirement to prove the veracity of an appraisal concept can not be fulfilled, and it violates the freedom of thought expression that is a fundamental component of the law that is subject of protection under the Article 10 of the Convention.

Key words: honor, dignity, business reputation, information, Internet, judicial defense.

УДК 342.25

Величко В. О., кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного будівництва та
місцевого самоврядування Національного
Юридичного університету імені Ярослава
Мудрого

Проблеми виявлення та профілактики професійного вигорання керівників в органах місцевого самоврядування

У статті аналізується і досліджується одна з найважливіших умов ефективного функціонування органів місцевого самоврядування - виявлення та профілактика професійного вигорання керівників зазначених органів публічної влади.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, керівник органу місцевого самоврядування, професійне вигорання, службові обов'язки, профілактика професійного вигорання.*

Інтенсивний вплив соціально-політичних перебудов в Україні на особистість керівників в органах місцевого самоврядування викликає у них високе емоційне напруження, яке, у більшості випадків, викликає професійний стрес. Крім цього, професійний стрес керівників характеризується наявністю великої кількості стрес-факторів. Серед них висока відповідальність за доручену справу та людей, швидкозмінність виробничих

завдань, необхідність постійного контролю за інноваційною діяльністю колективу, ненормований робочий день та ін. Довготривалий вплив професійного стресу може викликати у керівників синдром професійного вигорання. Великого значення набуває фактор спроможності керівника володіти своїми емоціями та вміння сприймати усі події у позитивному ракурсі. Якщо цього не відбувається, у керівника починають виявлятися дезадаптивні реакції, які ведуть до професійного вигорання. Відповідно, одним з пріоритетних завдань нашої роботи є дослідження особливостей формування синдрому професійного вигорання та аналіз шляхів його подолання у керівників органів місцевого самоврядування, які відповідають за якість та результати роботи.

Проблема професійного вигорання знайшла відображення у значній кількості наукових праць таких вчених як В. В. Бойко, Ж. Б. Богдан, С. Джексона, Л. М. Карамушки, М. А. Кузнецова, Г. В. Ложкіна, С. Д. Максименка, О. Г. Романовського та інших.

Метою нашого дослідження є визначення особливостей прояву синдрому професійного вигорання у керівників органів місцевого самоврядування в Україні. Об'єктом дослідження є професійне вигорання особистості, а предметом дослідження є професійне вигорання у керівників в орнах місцевого самоврядування.

Більшість з нас па практиці переконується в тому, що досить часто виконання службових обов'язків вимагає такої самовіддачі, забирає стільки сил і енергії, що вечорами ми вже просто не в змозі так само інтенсивно займатися іншими проблемами. Можна ще, мабуть, виділити трохи часу для того, щоб покопатися в саду або подивитися телевізор, та й то не заради захоплення, а щоб просто відключитися.

При цьому, якщо людина успішно справляється зі своїми обов'язками, то перед ним, як водиться, ставлять все нові і нові завдання. Зростають відповідальність і обсяги роботи. Виходячи з свого кабінету, залишаючи своє робоче місце, дуже складно викинути з голови всі пов'язані з роботою думки, «перепрограмувати» їх на сімейне життя, на організацію чергової відпустки або відвідування театру. Все частіше ми ловимо себе на бажанні

відкласти щось на «потім». Відкладаємо завжди щось конкретне, але, на жаль, згодом виявляється, що це було саме життя.

Коли хтось каже, що він віддає роботі всього себе, живе лише роботою, що у нього просто немає часу для тих чи інших захоплень, що в той вільний час, який йому випадає, йому вдається прочитати хіба що спеціальну літературу, чи можемо ми вважати його хорошим працівником? Знайдеться чимало керівників, які б таких працівників з руками відірвали. «Невтомна робоча конячка», будь то чоловік або жінка, яка завжди на місці, завжди готова «витягнути застряглий в гної віз», завжди незалежна від «зовнішніх» умов, а тому надзвичайно мобільна, — це дуже цінний працівник. Перед ним треба лише поставити завдання, і воно так захоплює його, що він з усією енергією кидається на його вирішення. Чудово і похвально, чи не правда? Якби не одне «але».

Слово «інтерес» (interest) перекладається з латинської як «має значення», «важливо». Чим більше інтересу службовець відчуває до будь-якої справи, тим ближче він до неї стає. Вища ступінь інтересу досягається тоді, коли людину від справи вже ніщо не відокремлює, він ототожнює себе з нею і повністю їй підпорядковується. Робота стає частиною його «Я», витісняючи потихеньку всі інші «інтереси», людина потрапляє в залежність від неї, поступово перетворюючись на трудоголіка.

Чи можна вважати це ідеалом? Тим, хто дотримується такої думки, доведеться задуматися. Виразка шлунку, виснажливе безсоння, інфаркт міокарда, різні психосоматичні порушення часто є результатом того, що людина не вміє відключатися, не може «викинути роботу з голови». «Він брав все занадто близько до серця», — таке нерідко можна почути про колегу, якого раптово вразив інфаркт.

Як же знайти такий оптимальний варіант, щоб, з одного боку, керівник міг працювати з належною віддачею, а з іншого — не був так поглинений пов'язаними з роботою проблемами, щоб не втрачав власного погляду па навколишній світ?

Серед американських менеджерів та службовців діє правило: виконай спочатку важливі справи, а потім — невідкладні. Це

може викликати заперечення, здатися нереальним. У багатьох випадках це навіть навряд чи вдасться.

Яка ж різниця між «важливим» і «невідкладним»? За «невідкладним» завжди стоїть хтось, хто квапить і підганяє, хто призначає терміни і може змусити коритися. «Важливим» же є те, що має значення для самого керівника. На жаль, «важливе» майже ніколи не є строковим. Все важливе без особливого збитку — ось у чому підступність! — до певного часу можна знову і знову переносити на більш пізній термін. Якщо людина вважає важливими стосунки в родині, але у нього за нагальними повсякденними справами до цього просто руки не доходять, в один прекрасний день він може раптом «виявити», що сім'я прекрасно обходиться без нього, що вона живе своїм життям і кожен її член йде своєю дорогою. І що тоді?

Рецепт тут простий: з важливими справами слід чинити так, як чинять з усіма нагальними справами. Якщо в першому випадку завжди існує хтось, хто підганяє і призначає терміни, то при вирішенні важливих справ державний службовець сам повинен себе квапити, сам встановлювати собі терміни. Тільки він сам може зробити важливе невідкладним! Якщо не займатися важливими питаннями, то їх знову відтіснять на задній план численні, що не терплять зволікання справи, і... життя пройде повз.

Між світом праці і людьми повинні панувати взаєморозуміння і взаємна симпатія. Звичайно, погано, коли робота для людини пов'язана тільки з щоденним жахом, тугою, коли він проклинає свою професію. Для цих людей справжнє життя починається лише після закінчення роботи, і вони цілком серйозно вважають, що життя дано лише для розваг, насолод, різних захоплень, зустрічей з друзями і т. д. Як правило, такі люди залишаються на міліні зі своїми нездійсненими надіями (якщо, звичайно, вони до цього не стануть мультимільонерами!).

Але є й інша крайність. Напевно, кожному з нас доводилося чути фразу: «Згорів на роботі». До недавнього часу ці слова сприймалися всіма не більше ніж красива метафора. Однак дослідження, проведені за останні десятиліття, довели реальність

існування цього явища, що отримало назву «синдром професійного вигорання». По суті своїй прояви професійного вигорання дуже схожі на стан хронічного стресу і психічного перевантаження, і його ядром є емоційне виснаження особистості.

Професійне вигорання — це синдром, що розвивається на фоні хронічного стресу і ведучий до виснаження емоційно-енергетичних і особистісних ресурсів працюючої людини.

Синдром професійного вигорання — найнебезпечніша професійна хвороба тих, хто працює з людьми і чия діяльність неможлива без спілкування. Невипадково, перший дослідник цього явища Кристина Масlach, назвала свою книгу: «Емоційне згорання — плата за співчуття».

Професійне вигорання виникає в результаті внутрішнього накопичення негативних емоцій без відповідної «розрядки» або «звільнення» від них. Воно веде до виснаження емоційно-енергетичних і особистісних ресурсів керівників органів місцевого самоврядування. З точки зору концепції стресу Р. Сельє, професійне вигорання — це дистрес або третя стадія загального адаптаційного синдрому — стадія виснаження.

На думку всіх авторів, які досліджують синдром професійного вигорання керівників, розвиток його симптоматики носить стадіальний характер. Однак, в кінцевому рахунку, загальна схема розвитку синдрому професійного вигорання виглядає наступним чином:

- спочатку спостерігаються значні енергетичні витрати як наслідок екстремально високої позитивної установки на виконання професійної діяльності;
- потім з'являється почуття втоми;
- і нарешті, розчарування, зниження інтересу до своєї роботи.

На першому етапі, як правило, у керівника спостерігається висока трудова активність. Він дуже хоче досягти поставленої мети, робота доставляє йому радість і приносить задоволення, з'являється почуття незамінності. Людина поступово відмовляється від інших своїх інтересів, що не мають відношення до роботи. Свої невдачі і прорахунки намагається не помічати.

Далі – більше. Глибоке занурення у професійну діяльність ставить питання професійного та особистісного росту. Виникає необхідність вирішувати все більш серйозні завдання. І тут починаються проблеми. З одного боку, професійний і особистісний ріст працівника може не подобатися комусь з оточуючих, а з іншого – інтерес до роботи настільки розростається, що починає деформувати особистість. Набагато частіше виникають протиріччя між результатами і очікуваннями людини, його амбіціями. У такій ситуації почуття втоми не змусить себе довго чекати, навіть якщо керівник буде оточений любов'ю громади і повагою колег. Поступово воно змінюється розчаруванням і втратою інтересу до роботи.

У таких працівників легко помітити зміну сприйняття колег. Якщо раніше відносини з ними могли зіпсувати тільки якісь конфліктні ситуації, то тепер колеги спочатку сприймаються в негативному світлі. Все частіше спостерігається шаблонна поведінка. Керівник поступово втрачає здатність співпереживати оточуючим, родичам, друзям, часто шокує категоричними і відверто цинічними оцінками обговорюваних явищ. Починається пошук можливостей ухилитися від роботи. Постійно обговорюється тема недостатньої заробітної плати, маленького розміру премії і т. д. Керівник іноді з огидою починає ставитися до тих ідеалів, якими нещодавно дорожив і які привели його у професію. Увага концентрується виключно на проблемах сьогодення. З'являється відчуття, що інші його використовують. Виникає заздрість.

В емоційній сфері прояви професійного вигорання можуть бути дуже різноманітними: від депресії до агресивних реакцій (нетерпіння до чужої думки, нездатність до компромісних рішень, підозрілість, конфліктність). Настрій часто змінюється, виникають безпідставні страхи і почуття провини.

Наступним етапом розвитку синдрому професійного вигорання є фаза деструктивної поведінки. Відзначається зниження концентрації уваги, нездатність виконувати завдання підвищеної складності, відсутність уяви і ослаблення абстрактного мислення. Людина здатна діяти тільки у вузьких рамках заданих

інструкцій. В емоційній сфері посилюється прагнення обмежити спілкування з оточуючими виключно формальними контактами, відсутність інтересу до інших людей. Виникає відчуття самодостатності, яка дуже швидко переходить у почуття самотності.

На останньому етапі розвитку синдрому відбувається руйнування керівника і як особистості, і як фізичного тіла. У фізичному плані ми спостерігаємо розквіт психосоматичних захворювань. Спочатку турбують неможливість розслабитися, відчуття постійного внутрішнього напруження. Потім приходять безсоння і сексуальна дисфункція. Людина гостро відчуває потребу в кофеїні, нікотині та алкоголі і швидко впадає в залежність від них. Розвиваються гіпертонія, виразкова хвороба шлунку, серцеві аритмії, порушення моторики шлунково-кишкового тракту, алергічні реакції та імунodefіцит. Ось тут і починаються довгі, але найчастіше безперспективні ходіння по лікарях.

Руйнування особистості супроводжується формуванням виключно негативних життєвих установок, виникненням почуття безпорадності і, в кінцевому рахунку, втратою сенсу життя.

Природно, що у кожної людини професійне вигорання протікає з різним ступенем вираженості основних його ознак. Тим не менш усі симптоми, що супроводжують цей процес, можна умовно розділити на три групи.

1. Симптоми, пов'язані з фізичним станом керівника: підвищена стомлюваність, апатія; фізичне нездужання, часті застуди, нудота, головний біль; болі в серці, підвищений або знижений тиск; болі в області живота, порушення апетиту і режиму харчування; напади задухи, астматичні симптоми; збільшення пітливості; поколювання за грудиною, м'язові болі; порушення сну, безсоння.

2. Симптоми, пов'язані з соціальними відносинами, які проявляються при контакті керівника з оточуючими людьми: поява тривоги в ситуаціях, де раніше вона не виникала; дратівливість і агресивність; небажання працювати, перекладання відповідальності; відсутність контакту з громадою і колегами,

небажання поліпшувати якість роботи; формалізм у роботі, стереотипність наказу, опір змінам, активне неприйняття будь-якого творчого початку; цинічне ставлення до ідей загальної справи, до своєї роботи; відраз до їжі або переїдання; зловживання хімічними речовинами, що змінюють свідомість (алкоголь, куріння, кава, таблетки та ін); втягнення в азартні ігри (казино, ігрові автомати, комп'ютерні ігри).

3. Внутрішньоособистісні симптоми, що характеризують процеси, що відбуваються всередині людини і зумовлені зміною його ставлення до себе, своїх вчинків, думок і почуттів: підвищене почуття жалості до себе; відчуття власної незатребуваності; почуття провини; тривога, страх, відчуття загнаності; занижена самооцінка; відчуття власної пригніченості і безглуздості того, що відбувається, песимізм; руйнівний самокопання, програвання в голові ситуацій, пов'язаних із сильними негативними емоціями; психічне виснаження; сумнів в ефективності роботи.

Професійне вигорання небезпечне не тільки для самих керівників, але й приносить негатив у роботу органів місцевого самоврядування.

Профілактика професійного вигорання починається з розпізнавання і розуміння суті проблеми. Перший крок у контролі над процесом вигорання — взяти на себе відповідальність за своє власне переживання стресу і зобов'язати себе змінюватися. До яких заходів слід вдаватися? Не існує простих або універсальних рішень. Важливо прийняти проблему і поступово розглядати, що саме вам потрібно і як пристосувати методи «приборкання стресу» до конкретної ситуації.

Керівники органів місцевого самоврядування, які стали жертвами вигорання, виснажені і деморалізовані, тому перш ніж обговорювати, що стало причиною порушень, необхідно негайно виділити час і простір для відновлення енергії і скласти план відповідних заходів. Звертатися за допомогою необхідно як можна раніше, а не тоді, коли вже пізно. Кожному з керівників необхідно стати своїм власним висококваліфікованим фахівцем щодо усунення стресу і навчитися встановлювати або міняти пріоритети і думати про зміну способу життя, вносячи

зміни в свою повсякденну рутину. Це може бути довгий та складний процес. Наслідки нехтування своїм професійним здоров'ям зазвичай значні.

Що робити керівнику, якщо він помічає перші ознаки вигорання? Передусім визнати, що вони є. Ті, хто допомагає іншим людям, як правило, прагнуть заперечувати власні психологічні труднощі. Важко зізнатися самому собі: «Я страждаю професійним вигоранням». Тим більше, що у важких життєвих ситуаціях включаються неусвідомлені внутрішні механізми захисту. Серед них – раціоналізація, витіснення травматичних подій, «скам'яніння» почуттів і тіла. Люди часто оцінюють ці прояви невірно – як ознака власної «сили». Деякі захищаються від своїх власних важких станів і проблем за допомогою активності, намагаються не думати про них і повністю віддають себе роботі, допомозі іншим людям. Допомога іншим дійсно на деякий час може принести полегшення. Однак лише на деякий час. Адже надмірна активність шкідлива, якщо вона відволікає увагу від допомоги, якої потребує сам керівник. Пам'ятайте: блокування своїх почуттів і активність, виражена понад міру, можуть уповільнити процес відновлення керівників органів місцевого самоврядування.

Якщо керівник розуміє, що вигорання вже відбувається і досягло глибоких стадій, то необхідна спеціальна робота по нейтралізації травмуючого досвіду і відродження почуттів. Таку складну (і хворобливу) роботу можна виконати тільки разом з професійним психологом-консультантом. Справжня мужність полягає в тому, щоб визнати: мені необхідна професійна допомога. Чому? Та тому, що основа «психологічного лікування» – допомогти керівнику «ожити» і «заново зібрати себе до купи». Спочатку йде важка робота, мета якої – «зняти панцир нестями» і дозволити своїм почуттям вийти назовні. Це не тягне за собою втрату самоконтролю, але придушення цих почуттів може призвести до неврозів і фізичних проблем. При цьому важлива спеціальна робота з руйнівними «отруйними» почуттями (зокрема, агресивними). Результатом цієї підготовчої роботи стає «розчищення» внутрішнього простору, що вивільняє місце для приходу нового, відродження почуттів.

Наступний етап професійної роботи — перегляд своїх життєвих міфів, цілей і цінностей, своїх уявлень і ставлення до себе, до інших людей і до своєї роботи. Тут важливо прийняти і зміцнити своє «Я», усвідомити цінність свого життя; прийняти відповідальність за своє життя та здоров'я і зайняти професійну позицію в роботі.

І тільки після цього крок за кроком змінюються стосунки з оточуючими людьми та способи взаємодії з ними. Відбувається переосмислення своєї професійної ролі та інших своїх життєвих ролей і моделей поведінки. Керівник набуває впевненості в своїх силах, позбавляється синдрому емоційного вигорання і готовий успішно жити і працювати на благо територіальної громади.

До якостей, які допомагають фахівцю уникнути професійного вигорання відносимо: хороше здоров'я і свідома, цілеспрямована турбота про свій фізичний стан (постійні заняття спортом, здоровий спосіб життя); висока самооцінка і впевненість у собі, своїх здібностях і можливостях; досвід успішного подолання професійного стресу; здатність конструктивно змінюватися в напружених умовах; висока мобільність; відкритість; товариськість; самостійність; прагнення спиратися на власні сили; здатність формувати і підтримувати в собі позитивні, оптимістичні установки і цінності.

Занотуємо також умови, які допоможуть уникнути синдрому професійного вигорання: 1) уважність до себе, яка допоможе своєчасно помітити перші симптоми втоми; 2) любов до себе або принаймні намагання собі подобатися; 3) вибір справи по собі: згідно своїм схильностям і можливостям. Це дозволить знайти себе, повірити в свої сили; 4) припинення пошуку в роботі щастя чи порятунку. Вона — не притулок, а діяльність, яка позитивна сама по собі; 5) відмова від спроб жити за інших їх життя. Живіть, будь ласка, своїм. Не замість людей, а разом з ними; 6) необхідність знаходити час для себе, ви маєте право не тільки на службове, але й на приватне життя; 7) необхідність тверезо осмислювати події кожного дня.

Таким чином, виходячи з аналізу літератури по темі взаємодії професійного вигорання і особистісних якостей ми визнаємо, що професійне вигорання — це інтеграційний процес,

що є специфічною реакцією особистості на дію різних факторів професійного оточення з урахуванням індивідуально-психологічних особливостей людини в організації власної професійної діяльності. Професійне вигорання виникає в результаті внутрішнього накопичення негативних емоцій без відповідної розрядки або звільнення від них. По суті, професійне вигорання – це дистресс або третя стадія загального адаптаційного синдрому – стадія виснаження.

До основних чинників, які відіграють істотну роль у професійному вигоранні керівників органів місцевого самоврядування, відносять наступні: особовий, рольовий і організаційний. Рольовий чинник виявляється в рольовій конфліктності і рольовій невизначеності. До особового чинника відносять: схильність до співчуття, ідеалістичне відношення до роботи, і в той же час нестійкість, схильність до мріянь, одержимість нав'язливими ідеями, емпатія, гуманність, м'якість, ідеалізованість, інтроверсія, фанатичність. Організаційні чинники наступні: байдужість до своїх обов'язків, дегуманізація у формі зростаючого негативізму по відношенню як до жителів відповідної територіальної громади, так і до співробітників, відчуття власної професійної неспроможності, відчуття незадоволення роботою, явища деперсоналізації. Разом з цим розвитку синдрому сприяє також відсутність належної винагороди (у тому числі не лише матеріальної, але і психологічної) за виконану роботу. Також ми з'ясували, найбільш важливі особові якості лідера і керівника, до яких відносяться: харизматичність, домінантність, впевненість в собі, емоційна врівноваженість, стресостійкість, креативність, прагнення до досягнення мети, заповзятливість, відповідальність, надійність у виконанні завдання, незалежність, товариськість.

Список використаних джерел:

1. Богдан Ж. Б. Психологічні особливості професійного вигорання викладачів технічних спеціальностей : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. психол. наук : спец. 19.00.03 «Психологія праці; інженерна психологія» / Ж. Б. Богдан. – Х., 2012. – 20 с.
2. Бойко В. В. Энергия эмоций в общении: взгляд на себя и на других: учебное пособие / Бойко В. В. – М.: Наука, 2003. – 154 с.

3. Водопьянова Н. Е., Старченкова Е. С. Синдром выгорания: диагностика и профилактика / Водопьянова Н. Е. — Питер, 2005 — 336 с.
4. Маслач К. Профессиональное выгорание: как люди справляются / К. Маслач — Режим доступа: <http://resources.com.ua/news48034.html>.
5. Самоукина Н. В. Психология профессиональной деятельности / Самоукина Н. В. — Питер, 2003. — 224 с.
6. Черкашин А. І. Функціональні стани співробітників працюючих в екстремальних умовах / А. І. Черкашин, М. І. Анікеєнко // Вісник Харківського державного пед. університету ім. Г. С. Сковороди — Х., 2008 — № 24 — С. 178 — 185.

В. А. Величко

**Проблемы выявления и профилактики профессионального выгорания
руководителей в органах местного самоуправления**

В статье анализируется и исследуется одно из важнейших условий эффективного функционирования органов местного самоуправления — выявление и профилактика профессионального выгорания руководителей упомянутых выше органов публичной власти.

Ключевые слова: местное самоуправление, руководитель органа местного самоуправления, профессиональное выгорание, служебные обязанности, профилактика профессионального выгорания.

V. O. Velychko

**Problems of detection and prevention professional burnout
of managers in local government**

The article analyzes and studies one of the most important conditions for effective functioning of local self-government bodies — the identification and prevention of professional burnout of the leaders of the above-mentioned public authorities.

The intensive influence of socio-political reorganizations in Ukraine on the personality of managers in local self-government bodies causes them a high emotional stress, which in most cases causes professional stress. In addition, professional stress managers is characterized by the presence of a large number of stress factors. Among them there is a high responsibility for the commissioned business and people, the rapid change of production tasks, the need for constant control over the innovative activities of the collective, an irregular working day,

etc. The long-term effects of occupational stress can lead to a burnout syndrome among managers. Of great importance is the factor of the manager's ability to own emotions and the ability to perceive all events in a positive perspective. If this does not happen, the manager begins to detect the maladaptive reactions that lead to professional burnout. Accordingly, one of the priorities of our work is to study the peculiarities of the formation of a burnout syndrome and to analyze the ways of overcoming it from the leaders of local self-government bodies responsible for the quality and results of work.

The purpose of our study is to determine the features of the manifestation of the burnout syndrome in the heads of local self-government bodies in Ukraine. The object of research is the professional burnout of the individual, and the subject of research is the professional burnout of managers in the organs of local self-government.

Professional burnout is a syndrome that develops against the backdrop of chronic stress and leads to the exhaustion of emotional energy and personal resources of the working person.

The syndrome of burnout is the most dangerous occupational disease of those who work with people and whose activities are impossible without communication. It is no coincidence, the first researcher of this phenomenon Christina Maslach, called his book "Emotional burning — a fee for compassion."

Professional burnout arises as a result of internal accumulation of negative emotions without the appropriate "discharge" or "release" from them. It leads to the exhaustion of emotional energy and personal resources of the heads of local self-government bodies. In terms of the concept of stress R. Selie, professional burnout is distress or the third stage of the general adaptive syndrome — the stage of exhaustion.

According to all authors who are investigating the syndrome of professional burnout of managers, the development of its symptoms is of a staggering nature. However, ultimately, the general scheme of the development of the syndrome of professional burnout is as follows:

- At first there are significant energy costs as a result of an extremely high positive installation for professional performance;*
- then there is a feeling of fatigue;*
- and finally, frustration, a decrease in interest in their work.*

Prevention of professional burnout begins with the recognition and understanding of the essence of the problem. The first step in controlling the burnout process is to take responsibility for your own experience of stress and to force

yourself to change. What steps should be taken? There are no simple or universal solutions. It is important to take the problem and gradually consider what exactly you need and how to adapt the methods of "curbing stress" to a specific situation.

Thus, based on the analysis of literature on the topic of the interaction of professional burnout and personal qualities, we determine that professional burnout – an integration process, which is a specific reaction of the individual to the action of various factors of the professional environment, taking into account individual psychological peculiarities of a person in the organization of their own professional activities.

Key words: *local self-government, head of the local self-government body, professional burnout, official duties, prevention of professional burnout.*

Бенедик В. І., кандидат юридичних наук,
завідувач сектору НДІ державного будів-
ництва та місцевого самоврядування
НАПрН України

ПЕРСПЕКТИВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ НА МУНІЦИПАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті досліджуються питання правового регулювання запобігання та протидії корупції на муніципальному рівні. Проаналізовано відповідну нормативно-правову базу. Проведено системний аналіз повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб щодо запобігання та протидії корупції. Означено перспективи удосконалення системи запобігання корупції на місцевому рівні.

Ключові слова: корупція, протидія та запобігання корупції, повноваження органів місцевого самоврядування.

Починаючи з 2014 р. Україна досягла значного прогресу в створенні потужної законодавчої бази та інституційної інфраструктури, необхідних для ефективного розв'язання проблеми корупції. Зокрема: прийнято низку антикорупційних нормативно-правових актів щодо запобігання та протидії (Закони України «Про засади державної антикорупційної політики України (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [1], «Про запо-

бігання корупції» [2], «Про Національне антикорупційне бюро України» [3], «Стратегія комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції», затверджена Розпорядженням КМУ від 23 серпня 2017 р. № 576-р [4] та ін.); змінено вектор діяльності правоохоронних органів (яскравим прикладом є Національна поліція); оформлена та почала функціонувати системи спеціалізованих антикорупційних органів, відповідальних за антикорупційну політику та запобігання корупції (Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Спеціалізована антикорупційна прокуратура); створено систему електронного урядування, електронних закупівель та фінансового контролю (електронна система публічних закупівель PROZORRO, он-лайн система використання публічних коштів E-data, система електронного декларування, у т. ч. Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та ін.) [5, с. 471]; також триває процес очищення судової гілки влади. Водночас, процес удосконалення механізму запобігання та протидії корупції активно продовжується, оскільки його головна мета — подолання¹ корупції — залишається недосягнутою.

Водночас, створення прогресивної нормативно-правової бази та інституційної системи не завжди є запорукою успішності процесу боротьби з корупцією всіх рівнів, оскільки не менш важливим є процес імплементації відповідних змін та перетворень, так би мовити, втілення їх у повсякденну практику. Наразі ця практика вказує, що, хоча кількісні показники порушених корупційних справ та фактів притягнення винних осіб до відповідальності збільшилися, рівень корупції загалом, а відповідно й негативний її вплив (втілений у високому показнику сприйняття корупції населенням, нищівних збитках, перш за все, для державного бюджету, усіх сфер національної економіки тощо),

¹ Наголосимо, що, на нашу думку, корупція, як явище, на даному етапі розвитку суспільства бути повністю подоланим не може. Тому можна говорити не стільки про його викорінення, скільки про зниження його критичної маси та нівелювання негативного впливу в усіх сферах державного управління та соціального життя.

залишається недопустимо великим. Тому, враховуючи той факт, що деструктивний характер корупції насамперед зумовлений високим рівнем її латентності, «антикорупційна політика повинна стати ключовим елементом у загальнодержавній політиці та спрямовуватися на зміну ставлення населення до цього явища і можливість громадськості безпосередньо впливати на результати боротьби з ним» [6, с. 6–7]. І саме у регіонах існує найбільша потреба в означених перетвореннях, донесенні до громадян «об'єктивної інформації про корупцію, підвищення потенціалу антикорупційних громадських організацій, створення можливостей для обміну досвідом» [7].

Як свідчить досвід останніх років, обсяг питань, які належать до відання органів місцевого самоврядування, постійно та динамічно змінюється, що пов'язано із виникненням тих чи інших проблем та необхідністю їх вирішення і у контексті процесів децентралізації влади набуває особливого значення. Водночас не викликає сумнівів необхідність активної участі у запобіганні та протидії корупції не тільки органів державної влади, але і органи місцевого самоврядування [8, с. 184].

Існує точка зору, що оскільки децентралізація державного управління після розвалу радянської системи підняла проблему корупції місцевого самоврядування в усій східній Європі, боротьба з корупцією має починатися саме на місцевому рівні. Хоча така позиція є спірною, беззаперечним лишається те, що місцеві органи влади швидше відгукуються та оперативніше реагують на потреби населення, аніж державні органи вищого та регіонального рівнів, що зайвий раз свідчить на користь необхідності пошуків антикорупційної діяльності на місцевому рівні. Тому важливим для місцевого самоврядування є створення функціонально цілісної системи протидії корупції, в якій підтримується високий рівень інтегрованості та взаємодії між публічною владою, представниками приватного сектору (у першу чергу бізнес-структур) та інститутами громадянського суспільства. «Ці три типи інститутів повинні працювати разом у коаліції, щоб боротися проти корупції і домагатися більшої цілісності та прозорості у наданні послуг на місцевому рівні», адже «працювати разом на місцевому рівні, де кількість і різно-

манітність гравців менше, легше ніж на національному [9, с. 255; 10]. Вбачається, що такий «функціонально-інтегративний» підхід у сучасних умовах виявиться найбільш ефективним, оскільки охоплюватиме основну частину (ба більше – усіх) головних акторів системи протидії корупції.

Оскільки, як зазначалося вище, особливістю органів місцевого самоврядування є їх органічна «наближеність» до територіальних громад, ними систематично проводиться робота щодо соціально-економічного та культурного розвитку відповідних територій, а тому очевидним є, що без створення системних механізмів запобігання корупції на місцевому рівні та її інтеграції і налагодження ефективної співпраці з іншими рівнями (державним та регіональним) національні антикорупційні дії можуть повністю нівелюватися [9, с. 255; 11, с. 165]. Це зумовлює необхідність формування оновлених ефективних механізмів боротьби з проявами корупції, серед іншого і у межах діяльності муніципальних органів та їх посадових осіб.

Наразі законом передбачено кілька механізмів запобігання корупції в органах місцевого самоврядування: а) встановлено низку обмежень (щодо використання службових повноважень чи становища; одержання подарунків; сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування тощо); б) врегульовано питання конфлікту інтересів, зокрема передбачено заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів; в) встановлено правила етичної поведінки, зокрема для посадових осіб органів місцевого самоврядування¹; г) передбачено спеціальну перевірку з метою підвищення якості відбору кандидатів на зайнят-

¹ Під такими правилами варто розглядати загальні обов'язкові вимоги, що встановлюються до посадових осіб органів місцевого самоврядування, за недодержання яких відповідні особи притягуються до відповідальності. В основі етичної поведінки повинні бути покладені принципи пріоритету інтересів, політичної нейтральності, неупередженості, компетентності і ефективності, нерозголошення інформації, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень. Див: Захарчук О. З. Запобігання корупції в органах місцевого самоврядування. – С. 256.

тя посад, пов'язаних з виконанням функцій органів місцевого самоврядування; д) посилено відповідальність за корупційні правопорушення, яка передбачає цілий комплекс заходів (відповідно посадові особи органів місцевого самоврядування визнаються суб'єктами відповідальності за корупційні діяння, і до корупціонера можуть бути застосовані різні види відповідальності: дисциплінарна, цивільно-правова, адміністративна та кримінальна). Означені механізми підтверджують, що на законодавчому рівні передбачені основні шляхи реалізації ефективної антикорупційної політики [9, с. 256; 12], які частково надають муніципалітетам свого роду антикорупційний нормативно-правовий та процедурний «інструментарій».

Сьогодні, на рівні місцевого самоврядування перше місце у системі засобів боротьби із корупційними ризиками та її проявами посідають заходи запобігання корупції, які умовно можна поділити на дві групи: перші — заходи, спрямовані на правове забезпечення протидії корупції, другі — заходи організаційного характеру.

Щодо першої групи, аналіз правових актів органів місцевого самоврядування вказує на те, що на муніципальному рівні відсутній уніфікований підхід до планово-програмного оформлення засобів протидії корупції (відрізняються назва, строк, заходи, передбачені відповідними рішеннями тощо) [8, с. 186], і загалом вона зводиться до прийняття цільових комплексних програм, розрахованих, як правило, на довгострокову перспективу, або планів, розрахованих на коротший строк. Тому цілком логічним та виправданим є вказівка окремих науковців на раціональну необхідність уніфікації таких заходів, здійснюваних у межах муніципального утворення, за умови їх обов'язкової кореляції (а можливо і координації) з планами та програмами протидії, затверджуваними на загальнодержавному рівні [8, с. 186]. Такий підхід дозволить узагальнити досвід громад в означеній сфері, розробити єдиний підхід до вирішення типових ситуацій та поживає застосування відповідних практик.

Водночас слід зауважити, що існуючі наразі в органах місцевого самоврядування щорічні плани з питань запобігання

корупції є здебільшого формальними. Виявлення фактів корупції фактично зведено нанівець, оскільки відсутні системи виявлення та аналізу ризиків корупціогенних процедур, а також немає механізмів повідомлення про підозри в корупції та захисту осіб, які про них повідомляють. Підрозділи (особи), відповідальні за розроблення та здійснення відомчих заходів з виявлення і запобігання корупції, не мають відповідного фаху та рівня незалежності, здебільшого ці повноваження покладено на кадрові підрозділи [13].

На особливу увагу в контексті здійснення планово-програмних заходів з протидії корупції органами місцевого самоврядування заслуговують процедури надання останніми публічних (муніципальних) послуг. Від того наскільки процедура надання цих послуг буде прозорою, а також доступною для громадського контролю, багато у чому залежить успіх місцевої влади щодо боротьби з корупцією. З огляду на це, необхідною є розробка та прийняття детальних процедурних регламентів надання муніципальних послуг. Зокрема, серед іншого, цьому процесу значно сприятиме обмін та уніфікація досвіду місцевих громад, про що йшла мова вище.

Також одним із важливих напрямків правотворчої діяльності у сфері протидії корупції на муніципальному рівні повинна стати розробка антикорупційних стандартів поведінки муніципальних службовців, які складатимуть єдину для всіх систему заборон, обмежень та дозволів, що б забезпечували попередження корупції. Завданнями таких стандартів є: створення системи протидії корупції в органах місцевого самоврядування; усунення факторів, які сприяють виникненню корупції; формування в органах місцевого самоврядування нетерпимості до корупційної поведінки; підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування; посилення відповідальності муніципальних службовців і працівників органів місцевого самоврядування при здійсненні ними власних повноважень; введення можливості моніторингу з боку громадськості — громадян, громадських організацій, ЗМІ [8, с. 187]. Зауважимо, що робота, спрямована на формування та імплементацію таких

кодексів, в останні роки проводиться здебільшого за ініціативи та активної участі громадських організацій і без значної підтримки з боку влади.

У свою чергу заходи протидії корупції організаційного характеру відрізняються особливістю, яка витікає власне з природи місцевого самоврядування. Оскільки інститут самоврядування передбачає активну діяльність населення з вирішення питань місцевого значення у формах безпосередньої та (або) представницької демократії, то значну роль у механізмі протидії корупції повинні відігравати у першу чергу такі форми, як громадські слухання, опитування, органи самоорганізації населення¹.

Позитивною у цьому контексті була б непряма вітчизняному праву практика громадського контролю у специфічній формі інституту, який активно використовується у протидії корупції на муніципальному рівні, — громадських палат, сформованих в органах місцевого самоврядування. Вони можуть бути долучені до проведення антикорупційної експертизи муніципальних правових актів та рішень, приймати участь в експертизі муніципальних програм протидії корупції, забезпечити «зв'язок» жителів і громадських об'єднань з місцевою владою [8, с. 188].

Таким чином, як слушно наголошує О. З. Захарчук, система протидії корупції на місцевому рівні хоча і зазнала значних позитивних перетворень, проте потребує удосконалення за кількома напрямками: формування активної громадської позиції із запобігання корупції (мова йде насамперед про залучення місцевої громади та запровадження дієвого механізму зворотного зв'язку щодо вчинення посадовими особами корупційних правопорушень); удосконалення законодавства у сфері боротьби з корупцією відповідно до міжнародних стандартів; підвищення правової культури громадян та формування у них моральної нетерпимості до будь-яких корупційних проявів; покращення фінансового забезпечення посадових осіб

¹ Особливо важливим при цьому є забезпечення урахування думки населення, висловленої на слуханнях чи під час опитування.

органів місцевого самоврядування; забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування, усунення умов для безконтрольного та довільного прийняття рішень посадовими особами органів місцевого самоврядування, шляхом інформування громадян про проведену роботу; підвищення авторитету органів місцевого самоврядування серед населення, шляхом їх взаємодії з громадськістю; розроблення антикорупційних програм на місцевому рівні та створення системи моніторингу за їх дотриманням; запровадження позитивної практики антикорупційної експертизи нормативно-правових актів органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування [9, с. 257–258].

Отже, саме по собі, реформування системи запобігання та протидії корупції, як на державному, регіональному, так і муніципальному рівнях, не призведе автоматично до викорінення цього явища та нівелювання його наслідків, оскільки реалізація відповідних норм, стандартів, планів, програм та ін. за умови відсутності конкретної політичної волі залишатиметься неефективною. А тому найбільш бажаним наразі є комплексний підхід до вирішення означеної проблеми, де усі елементи системи не тільки доповнювали б одне одного, але і врівноважували, що вимагає як удосконалення антикорупційної політики держави загалом, так і нормативного масиву, відповідно до якого «вертикально» та «горизонтально» вибудовуватиметься така система, яка ґрунтувалася б на поєднанні профілактичних (запобіжних), правоохоронних і «репресивних» заходів. Рушійною силою таких перетворень повинні стати, насамперед, саме територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Про засади державної антикорупційної політики України (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 46. — ст. 2047.
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 49. — ст. 2056.
3. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 47. — ст. 2051.

4. Про схвалення Стратегії комунікації у сфері запобігання та протидії корупції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 576-р // Офіційний вісник України. — 2017. — № 71. — ст. 2170.
5. Марчук М. П. Основні напрями державної політики щодо протидії корупції в Україні / М. П. Марчук // «Молодий вчений». — 2016. — № 3 (30). — С. 470-474.
6. Державна політика України у сфері запобігання корупції / Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, місцевого самоврядування, держ. п-в, установ і орг.; Уклад.: Пузирний В. Ф. — Чернігів: Сіверський центр післядипломної освіти, 2016. — 22 с.
7. Стратегічним напрямком боротьби з корупцією в Україні має стати попередження її проявів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://oblrada.kharkov.ua/ua/press-center/news/18190-strategichnim-napryamkom-borotbi-z-koruptsieyu-v-ukrajini-mae-stati-popered-zhennya-jiji-proyaviv>
8. Антонова Н. А. Правотворчество органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции / Н. А. Антонова // Вестник ТвГУ. — Серия «Право». — 2014. — № 4. — С. 183–189.
9. Захарчук О. З. Запобігання корупції в органах місцевого самоврядування / О. З. Захарчук // Актуальні проблеми політики. — 2015. — Вип. 55. — С. 253–259.
10. Fighting Corruption in Post-Communists States — Lessons from Practice : Policy Brief, United Nations Development Programme [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DMd7qbk88WwJ:resources.transparency.bg/download.html%3Fid%3D209+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>
11. Кравченко Т. А. Особливості формування комплексного механізму протидії корупції в органах місцевого самоврядування в Україні / Т. А. Кравченко // Держава та регіони. — Сер. «Держ. упр.». — 2012. — Вип. 2. — С. 164–168.
12. Щегорцова В. М. Шляхи запобігання і протидії корупції в органах публічного управління України / В. М. Щегорцова. // Державне будівництво. — 2012. — № 2. — Режим доступу: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=DeBu_2012_2_40.
13. Запобігання корупції в органах державної влади і місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://m.kadrovik01.com.ua/article/3395-qqq-15-m9-23-09-2015-zapobgannya-korupts-v-organah-derjavno-vladi-mstseвого-samovryaduvannya>

В. И. Бенедик

**Перспективы правового регулирования предупреждения
и противодействия коррупции в Украине на муниципальном уровне**

В статье исследуются вопросы правового регулирования предупреждения и противодействия коррупции на муниципальном уровне. Проанализирована соответствующая нормативно-правовая база. Проведён системный анализ полномочий органов местного самоуправления и их должностных лиц касаясь предупреждения и противодействия коррупции. Определены перспективы удовлетворения системы предупреждения коррупции на местном уровне.

Ключевые слова: коррупция, противодействия и предупреждения коррупции, полномочия органов местного самоуправления.

V. Bededyk

**Prospects for Legal Regulation of Prevention
and Counteracting Corruption in Ukraine at the Municipal Level**

The article covers the issues of legal prevention and counteraction of corruption at the municipal level.

Attention is drawn to the special importance of law-making and law-enforcement functions of local municipal bodies. In this context, the law-making function should be exercised, among other things, through the development and implementation of procedural regulations for the provision of public services and ethical codes of municipal employees. The importance of unifying the relevant practices of municipalities in countering corruption is underlined.

Law enforcement practice at this stage should focus on the broad involvement in the fight against corruption of the territorial community through public hearings, public opinion surveys, the creation and functioning of self-organizing bodies of the local community. It points to the prospects for the future application of the practice of creating public chambers in municipal bodies.

Based on the analysis of legislation and existing practice, the idea of the need for an integrated approach to tackling the problems of combating corruption through joint efforts at the state, regional and municipal levels is advanced. This system should be based on the organic application of preventive, law enforcement, as well as restrictive measures. The leading role in it should be played by municipalities.

Key words: corruption, counteraction and prevention of corruption, powers of local self-government bodies.

УДК 342.951

Біленська Д. О., кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

ІНФОРМАЦІЙНІ ВІДНОСИНИ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННЮ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена теоретичному осмисленню проблем інформаційних відносин, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню в Україні. У роботі розглянуто питання щодо приналежності інформаційних відносин до різних галузей права в залежності від їх правового регулювання, визначено їх сутність та особливості удосконалення. Понятійний апарат зазначеної проблематики та підхід щодо формування оновлених інформаційних відносин, які регулюються за допомогою адміністративного права України.

Ключові слова: інформаційні відносини, інформаційні правовідносини, інформаційні відносини, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню.

Зміни й законодавчі нововведення в сучасному суспільстві роблять актуальними й необхідними наукові дослідження комплексу інформаційних відносин, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню. Це стосується не тільки аналізу право-

вої природи цих правовідносин, а й з'ясування їх специфічних, характерних тільки їм особливостей і класифікацій видів. Важливість наведеного питання обумовлена також недостатньою розробленістю через велику наявність суперечностей. Саме тому ця тематика і привернула до себе нашу увагу [10, с. 79].

Частково специфіка підлягаючих правовому регулюванню інформаційних відносин описана в наукових напрацюваннях вітчизняних учених, серед яких В. М. Брижко, П. С. Гагай, Р. А. Калюжний, О. О. Кукшинова, Ю. О. Легеза, Л. П. Коваленко, Л. В. Кузенко, І. М. Сопілко, М. М. Цимбалюк, М. М. Тищенко, І. М. Шопіна, Д. Ю. Шпенюв, О. І. Яременко та ін. Російська наука представлена такими правознавцями, як А. О. Антопольський, В. В. Балитніков, І. Л. Бачило, Д. Е. Іванов, С. І. Лопатін, Л. Л. Сакуліна, Ю. А. Тихомиров та ін.

Існує достатня кількість наукових досліджень, автори яких активно дискутують стосовно визначення поняття інформаційних відносин, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню та їх самостійності [9, с. 15]. Полеміка триває з таких питань: а) чи є підлягаючі адміністративно-правовому регулюванню інформаційні відносини одним з видів самостійних інформаційних правовідносин; б) чи є цей вид відносин (одним із видів адміністративних правовідносин, тобто частиною адміністративного права. Поглиблений аналіз наукових праць названих дослідників надав змогу виділити декілька підходів для з'ясування порушених питань. Перше з них полягає в тому, чи можна інформаційні відносини вважати самостійними, друге — чи є правовідносини у сфері обігу інформації другорядними стосовно основних.

Правознавці трактують поняття «інформаційні правовідносини» як ту частину суспільних відносин, яка зазнає правового регулювання. Зазначені відносини виникають з приводу інформації як відособленого феномену життя, який відокремився завдяки розвитку в соціумі технічного прогресу й ускладненню суспільного життя. Інформація в інформаційних відносинах виступає тим благом, з приводу якого виникають права й обов'язки суб'єктів.

Інформаційні правовідносини складні, багатогранні, тісно переплетені з іншими суспільними відносинами. Разом із тим вони мають індивідуальний характер, оскільки в їх центрі знаходиться такий феномен, як інформація. Завдяки цьому інформаційні відносини постійно еволюціонують, а на певному етапі суспільного прогресу виникає потреба в їх чіткій правовій організації. Адже саме право, як універсальний регулятор суспільних відносин, здатне впорядкувати новий вид соціальних зв'язків, надати їм такої властивості, як систематизованість і забезпеченість силою державного примусу. [1, с. 68, 71–72].

Вивченням цього питання займалися такі видатні науковці, як М. І. Брагинський, А. Б. Венгеров, П. С. Гагай В. А. Дозорцев та ін. Незважаючи на значний їх інтерес до з'ясування самостійності цих відносин, чи її відсутності в них, розкритті дослідниками окремих аспектів цієї проблеми, й досі бракує чіткої визначеності видів та особливостей інформаційних відносин, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню. Зауважимо, що в залежності від економічного й соціального розвитку суспільства точки зору науковців змінювались.

Приміром, А. Б. Венгеров трактував інформаційні відносини, що підлягають правовому регулюванню як самостійний вид правовідносин, що виникають у процесі управління народним господарством між працівниками, в процесі управління народним господарством при реєстрації, передачі, обробленні й аналізі інформації, під час надання пропозицій для прийняття рішень та їх передачі для виконання [3, с. 31]. При цьому вчений підкреслював, що інформаційні правовідносини є самостійними лише в системах автоматизованого управління; у в традиційних же системах управління («людина—людина») вони знаходяться в тісному взаємозв'язку з іншими правовідносинами — управлінськими, організаційними тощо [3, с. 30]. Також науковець підкреслював, що цей вид правовідносин не варто поєднувати з інформаційними процесами [4, с. 50].

В. А. Дозорцев, розглядаючи інформаційні відносини в інституті права інтелектуальної власності, тобто з позиції цивільного права, переконує, що вони є самостійними за умови, якщо

інформаційні відомості мають самостійну, незалежну від їх використання цінність, якщо сама інформація відособлюється й саме тому бере участь в економічному обороті. Дослідник звертає увагу на те, що сенс їх виділення полягає в необхідності включення їх об'єкта в економічний обіг й у створенні для цього правового підґрунтя. За межами цього завдання, як він підкреслює, їх виокремлення взагалі є безпредметною [6, С. 226].

М. І. Брагинський вважає, що інформаційні правовідносини є не самостійними, а другорядними по відношенню до галузевих правовідносин, тобто вони входять до змісту «більш загальних» правовідносин і становлять собою їх частину. На його думку, правовідносини інформаційні мають особливості, які відповідають особливостям основних відносин. Іншими словами, відносини у сфері обігу інформації існують лише всередині галузевих правовідносин, забезпечуючи існування основних правових відносин [2, с. 41]. Виходячи із цього науковець виділяє адміністративні інформаційні, цивільні інформаційні та інші галузеві інформаційні правовідносини [9, с. 18].

Як вбачається В. І. Савич, розкриваючи інформаційні правовідносини у сфері трудової галузі права, правильно заперечував їх самостійність, акцентуючи увагу на обмеженні інформаційних прав та обов'язків змістом трудових відносин. Інформаційні правовідносини вчений відносить до структурної частини елементарних правовідносин — трудових, цивільних та ін. На його переконання, більшість правовідносин (зокрема трудових) окрім загальних прав та обов'язків, надають допоміжний обов'язок інформувати про що-небудь іншого їх учасника, а також забезпечують право іншої сторони на отримання відповідної інформації [1]. Вважаємо, що варто звернути увагу на те, що в будь-яких правовідносинах присутній аспект обігу інформації.

Займаючись розглядом інформаційних правовідносин через призму адміністративного права, П. С. Гагай, стверджує, що вони не є самостійними, оскільки у них бракує самостійного об'єкта правового регулювання. Водночас вчений наголошує, що інформація не виступає тим благом, задля якого, по суті, й виникають останні. Вони існують всередині основного галузе-

вого права, забезпечуючи реалізацію його дій. На його думку, норми які їх регламентують, входять до складу тієї галузі права, яку регулює основні правовідносини [1, с. 9].

Як бачимо, фахівець не розмежовує поняття «об'єкт правовідносин» і «предмет правовідносин». Він інформацію називає об'єктом інформаційних правовідносин, з чим, до речі, ми абсолютно не погоджуємось. На нашу думку, інформація – це те, що цікавить людину, тобто вона становить собою предмет інтересу. З нашої точки зору, інформаційні відносини, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню, не є самостійними через те, що інформація не є предметом правового регулювання. Предмет інформаційних відносин, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню, співпадає з предметом адміністративного права, а предметом останнього завжди є «управління». Отже, предметом регульованих нормами адміністративного права інформаційних відносин є управління інформацією, а не її обіг у звичайному розумінні. Об'єктом інформаційних відносин в адміністративному праві, на нашу думку, є суспільні відносини у вигляді дій, в основі яких лежить задоволення загальних (публічних) потреб громадян та суспільства в інформаційній сфері на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, а також надання інформаційних послуг. Також слід звернути увагу на те, що обіг інформації в адміністративних правовідносинах завжди обмежений їх змістом.

П. С. Гагай звертає увагу на те, що в таких правовідносинах інформація не виступає тим благом, задля якого, по суті, й виникають правовідносини. Вони, з його погляду, існують якби всередині основних галузевих правовідносин, забезпечуючи їх реалізацію, з чим ми погоджуємось [1, с. 9]. Учений правильно стверджує, що порушення прав громадян на отримання інформації, приміром, про стан довкілля призводить до виникнення адміністративно-деліктних відносин. Інакше кажучи, інформаційні відносини в разі порушення права на отримання інформації про стан довкілля трансформуються в адміністративні делікти [1, с. 10]. Є сенс висловити солідарність з цим ученим-

адміністративістом стосовно того, що, інформаційні відносини при порушенні права на отримання інформації про стан довкілля (тобто деліктні адміністративно-правові відносини) належать до предмета адміністративного права, представленого відносинами, пов'язаними із застосуванням заходів адміністративного примусу й адміністративної відповідальності, а як частина предмета адміністративного права вони становлять собою частину адміністративного судочинства [1, с. 14–15].

Прихильники існування інформаційного права виділяють загальні особливості, притаманні всім інформаційним правовідносинам, що підлягають тому чи іншому виду правового регулювання. Так, відомий російський учений В. О. Копилов вважає, що специфіка інформаційно-правових відносин виявляється в нижченаведеному :

- 1) вони виникають, розвиваються і припиняються в інформаційній сфері у процесі обігу інформації;
- 2) опосередковують державну політику визнання, виконання і захисту інформаційних прав та свобод людини і громадянина в інформаційній сфері;
- 3) відображають особливості застосування публічно-правових і цивільно-правових методів правового регулювання при реалізації інформаційних прав і свобод з урахуванням специфічних особливостей і юридичних властивостей інформаційних об'єктів.

Інформаційні відносини становлять собою відокремлену однорідну групу суспільних відносин, що виникають в інформаційній сфері в результаті здійснення інформаційних процесів в порядку реалізації кожним з них інформаційних прав і свобод, а також у порядку виконання обов'язків органами державної влади й органами місцевого самоврядування щодо забезпечення гарантій таких прав та свобод .

І. Л. Бачило теж указує на особливості, притаманні інформаційним правовідносинам як елементу інформаційного права. На її переконання, ці правові відносини відмежовуються від правовідносин інших галузей права за такою специфікою:

- 1) учасниками інформаційних правовідносин виступають усі види суб'єктів права — держава, міжнародні асоціації, фізич-

ні особи, будь-які види організації, включаючи органи публічної влади, юридичних осіб, громадські організації;

2) інформаційні правовідносини виникають з волі їх учасників або на підставі реалізації міжнародних і національних правових приписів (конвенцій, договорів, законів);

3) такі правовідносини можуть виникати й поза волею однієї з їх сторін у результаті безадресної і примусової розсилки інформації, й тільки при встановленні джерела інформації (адреси розсилки) та її розповсюдженні; інформаційні правовідносини за волею закону можуть бути строковими й безстроковими, що не залежить — від волі одного із їх суб'єктів. Це пояснюється обов'язком дотримання правового режиму суб'єктів інформаційних відносин;

4) залежно від правового режиму інформаційного об'єкту — предмета відносин та ролей суб'єктів зміст право відношення може бути публічним, цивільно-правовим або змішаним, включати умови різного характеру і буде тягнути різні види відповідальності при невиконанні прав і обов'язків сторін правовідносин; на більшу частину інформаційних правовідносин поширюється режим відкритості і гласності [1, с. 94].

Аналіз наведених особливостей досліджуваних відносин викликає значну незрозумілість і чимало запитань. Склалася думка, що в інформаційних відносинах під особливостями вчений розуміє загальні ознаки, особливості правовідносин теорії держави і права. Але ж правовідносини, притаманні тій чи іншій галузі права, мають саме свою специфіку, тобто те, що притаманне тільки їм, те, що відмежовує їх від інших видів правовідносин. Окрім того, для певних видів останніх властивий певний правовий режим. У суспільних відносинах, що підлягають тому чи іншому виду правового регулюванню, тобто правовідносинах, існують свої об'єкт, предмет й зміст; теж це стосується й підлягаючих адміністративно-правовому регулюванню інформаційних відносин. Які ж особливі ознаки притаманні останнім? Коли ми говоримо про інформаційні відносини, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню, ми маємо справу з обігом інформації, регульованій нормами адміністративного права. У чому ж полягає специфіка останніх; у якій частині ін-

формаційні відносини, впорядковані нормами адміністративного права, співпадають з адміністративними ніякий обіг інформації регламентується або повинен регламентуватися саме цими нормами. На ці та інші питання ми зможемо відповісти, розглянувши особливості адміністративних правовідносин, які є у правовій науці є досить розробленими і сталими.

На специфіку останніх указує В. К. Колпаков, виділяючи такі:

1) вони є видом відносин правових і формою існування соціальних; виникають у сфері публічного адміністрування — державного управління;

2) формуються в рамках і на підставі адміністративно-правових норм, які містять у собі абстрактну конструкцію відносин;

3) об'єктивуються з виникненням юридичних фактів, передбачених адміністративно-правовими нормами;

4) одна зі сторін завжди є носієм владних повноважень (публічна адміністрація), без чого існування та функціонування цих розглядуваних правовідносин неможливе;

5) вони можуть існувати за принципом «влада — підпорядкування», коли одна сторона має владні повноваження щодо іншої (імперативний метод правового регулювання);

6) виникають за ініціативою будь-якої зі сторін, причому згода або бажання другої сторони не є обов'язковою умовою їх виникнення, як і наявність (або відсутність) у неї владних повноважень;

7) спори, виникаючі між сторонами досліджуваних правовідносин, вирішуються переважно в адміністративному порядку, хоча можуть бути вирішені і в судовому, зокрема, в порядку адміністративного судочинства [7, с. 47].

Особливості адміністративно-правових відносин розглядає і Г. М. Линник, підкреслюючи:

1) що виникають, змінюються, припиняються лише за наявності відповідної адміністративної норми;

2) що однією з їх сторін є носій юридично-владних повноважень (офіційний чи уповноважений суб'єкт виконавчої влади);

3) на наявні існування між ним взаємні суб'єктивні права та юридичні обов'язки;

- 4) чіткий, персоніфікований характер взаємовідносин;
- 5) наявність волі хоча б одного із суб'єктів адміністративного права (навіть якщо той не знає, що він є учасником правовідносин, виходять з презумпції того, що суб'єкт знав або мусив знати про можливість виникнення правовідносин, за його участі);
- 6) функціонування (існування) цих правовідносин виключно в державному й самоврядному управлінні;
- 7) ініціативу хоча б однієї зі сторін правовідносин, причому згода чи бажання сторони іншої не завжди є обов'язковою;
- 8) відповідальність порушника адміністративних правовідносин безпосередньо перед державою в особі її певного органу [8, с. 55,56].

Беручи до уваги вищезазначене, а також тлумачення конструкції «адміністративні правовідносини в інформаційній сфері» й ознаки інформаційних та адміністративних правовідносин, М. Г. Линник виокремлює основні особливості адміністративних правовідносин в інформаційній сфері:

- 1) вони виникають, змінюються, припиняються лише за наявності відповідної адміністративної норми;
- 2) одним із суб'єктів правовідносин є носій юридично-владних повноважень, а саме: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові і службові особи, інші суб'єкти, які здійснюють владні управлінські функції, в тому числі делеговані повноваження;
- 3) наявність взаємних суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, що забезпечуються державою;
- 4) чіткий, персоніфікований характер взаємовідносин;
- 5) воля хоча б одного зі суб'єкта адміністративного права.;
- 6) обмежена сфера існування, а саме сфера публічно-правових відносин (державне й самоврядне управління);
- 7) виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з одержанням, використанням, поширенням і зберіганням інформації;
- 8) інформаційний складник адміністративних правовідносин може відігравати як вирішальну роль, так і допоміжну;
- 9) пріоритет інформаційних прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина у сфері діяльності публічної адміністрації [8, с. 60, 61].

Наведем власний погляд на вищенаведене стосовно інформаційних відносин, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню. Ті інформаційні відносини, що виникають на підставі саме норм адміністративного права, є адміністративними правовідносинами в інформаційній сфері. Існують інформаційні відносини, що виникають, змінюються, припиняються на підставі трудових, цивільних, екологічних та інших норм права. З цим, ми, до речі, повністю погоджуємося з М. Г. Линником. Також вони виникають, розвиваються і припиняються в інформаційній сфері не просто у процесі обігу інформації, як зазначали В. О. Копилов і Г. М. Линник, а саме при управлінні обігом останньої. Тобто, предмет інформаційних відносин, що регулюються нормами адміністративного права співпадає з предметом адміністративного. Окрім того, однією з особливостей адміністративно-правового регулювання інформаційних відносин є те, що адміністративно-правові відносини в інформаційній сфері виникають у зв'язку з реалізацією уповноваженими суб'єктами, а також іншими суб'єктами, наділеними державно-владними повноваженнями, своєї компетенції у сфері адміністративно-правового регулювання [5, с. 145].

Отже, особливостями адміністративно-правових відносин в сфері обігу інформацією назвемо такі:

1) вони складаються у сфері державного управління інформацією;

2) в усіх цих правовідносинах однією зі сторін обов'язково виступає орган виконавчої влади (державної влади), а не будь-які суб'єкти;

3) службових зв'язків між учасниками адміністративно-правових відносин не існує. Як, наприклад, в інформаційних відносинах, що регулюються нормами трудового права;

4) вони можуть виникати за ініціативою однієї зі сторін, причому згода іншої сторони на виникнення цих правовідносин не потрібна (окрім горизонтальних інформаційних відносин в адміністративному праві, що зустрічається доволі рідко);

5) порушення однієї зі сторін своїх обов'язків (обтяжень) тягне відповідальність не перед іншою стороною, а перед державою.

б) адміністративно-правові відносини в інформаційній сфері мають імперативний характер, зумовлено максимальною регламентацією прав та обов'язків сторін, підстав їх виникнення, зміни і припинення, тобто в наявності імперативний метод правового регулювання (окрім горизонтальних інформаційних відносин, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню, які регулюються диспозитивним методом правового регулювання. Проте, це поодинокі випадки);

7) ці відносини, захищаються в адміністративному порядку. Тобто, має місце адміністративна відповідальність;

8) інформаційний складник відіграє вирішальну, а не допоміжну (як зазначав Г. М. Линник) роль у тому сенсі, що їх предметом є управління саме інформацією та її обігом;

9) спори розглядаються у судовому або позасудовому порядку;

10) відсутній службовий зв'язок між учасниками інформаційних відносин, що регулюються нормами адміністративного права.

11) регулюються нормами адміністративного права.

З урахуванням наведеного, ще раз підкреслимо: виокремлення інформаційних відносин, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню, як виду інформаційних правовідносин, які є елементом інформаційного права, — хибний крок. Учені-інформаційники при встановленні особливостей інформаційних відносин виходили з того, що останні полягають в організації й обміну інформацією. Але ж в цьому й полягає природа досліджуваних правовідносин. Іншими словами, всі суспільні відносини є інформаційними, але в кожному конкретному випадку вони різняться між собою на підставі власних особливостей.

Норма права дійсно може міститися в інформаційному законодавстві (але не праві), а відповідальність за її порушення передбачена у свою чергу, нормами саме адміністративного права. З нашого погляду, регульовані нормами адміністративного інформаційні відносини, мають свою специфіку, що відрізняє їх від інформаційних відносин, що підлягають іншим видам правового регулювання. Саме вони і є елементом самостійної галузі адміністративного права.

Будучи урегульованими нормами адміністративного законодавства, вони становляться складовою частиною складного право відношення, яке лише умовно можна назвати інформаційним право відношенням [12, с. 258].

Так, інформаційні відносини в сфері обігу інформації, що регулюються нормами цивільного права, є правовідносинами в сфері цивільного права; тобто — цивільними інформаційними правовідносинами. При цьому, умови обігу відповідної містяться в цивільно-правовому договорі за погодженням сторін (має місце диспозитивний метод правового регулювання). право відношення вважається виконаним належним чином при виконанні відповідних умов договору. В той же час, в разі порушення умов цивільного договору, на держателя інформації може накладатися публічно-правовий обов'язок, що виявляється у додатковому обтяженні адміністративного регулювання: виконати вимоги адміністративного законодавства про її нерозповсюдження. В разі порушення якої, виникає відповідальність, передбачена вже не перед особою, а перед державою. Тобто, матиме місце саме адміністративно-правова відповідальність, що передбачена публічно-правовими нормами, а саме — нормами адміністративного законодавства. Таким чином, виникають адміністративно-правові відносини в інформаційній сфері. Цікавим є те, в даному випадку адміністративно-правові відносини виникають в разі порушення умов цивільних. Якщо б не було порушення умов цивільно-правового договору стосовно обігу інформації, не виникли б адміністративні. Тобто, учасники-правопорушники цивільно-правових відносин в сфері обігу інформації стають суб'єктами адміністративно-правових відносин в сфері обігу інформації. В даному випадку має місце два різні право відношення, при цьому одне є передумовою виникнення іншого.

В даному випадку норми приватного (цивільного) права позбужують учасників забезпечити належне виконання умов договору; а - норми публічного права (адміністративне законодавство) захищає інтереси держави в сфері обігу інформації, встановлюючи вимоги до нерозповсюдження відповідної інформації.

Важливо зрозуміти, що інформаційні правовідносини — це загальне поняття інформаційних відносин, що регулюються нормами різних галузей права. При такому підході перше початкове право відношення не є частиною публічно-правового або приватноправового. Виявлені особливості публічних інформаційних відносин підтверджують їх адміністративно-правову приналежність. Інформаційні відносини, що регулюються нормами адміністративного права виникають у процесі створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації, пов'язаної зі здійсненням владних повноважень органами державної влади або реалізацією прав і виконанням обов'язків фізичними та юридичними особами у сфері публічного управління. Інформаційні відносини, що регулюються нормами адміністративного права, — це суспільні відносини, які виникають між фізичними або юридичними особами й органами державної влади, органами місцевого самоврядування (їх посадовими особами) з приводу збору, обробки та обігу інформації, пов'язаної з реалізацією владних повноважень органами влади або реалізацією прав і виконанням обов'язків фізичними і юридичними особами у сфері управління.

Список використаних джерел:

1. Бачило И. Л. Информационное право : [учебник для магистров] / И. Л. Бачило. — [3-е изд., перераб. и доп.]. — М. : Юрайт, 2013. — 564 с.
2. Брагинский М. И. Правовое регулирование информационных отношений в условиях АСУ / М. И. Брагинский // Сов. гос-во и право. — 1976. — № 1. — С. 38–46.
3. Венгеров А. Б. Право и информационное обеспечение АСУ / А. Б. Венгеров // Сов. гос-во и право. — 1972. — № 8. — С. 28–32.
4. Венгеров А. Б. Право и информационные отношения в управлении народным хозяйством как объект правового регулирования / А. Б. Венгеров // Учен. зап. ВНИИСЗ. — 1973. — Вып. 29. — С. 40–60.
5. Волков В. Ю. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання в галузі стандартизації та сертифікації / В. Ю. Галунько // Форум права. — 2013. — № 1. — С. 145–149. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua>

6. Дозорцев В. А. Интеллектуальные права : Понятие. Система. Задачи кодификации: сб. статей / В. А. Дозорцев ; Исслед. центр частного права. — М. : Статут, 2003. — 416 с.
7. Курс адміністративного права України: підруч. [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін.] — [2-ге вид., перероб. та допов.]. — К. : Юрінком Інтер, 2013. — 872 с.
8. Линник Г. М. Адміністративно-правове регулювання інформаційної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Линник Григорій Миколайович / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. — К., 2011. — 182 с.
9. Огородов Д. В. Правовые отношения в информационной сфере : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. / Огородов Дмитрий Владимирович ; Росс. акад. наук ИГП РАН. — М., 2002. — 243 с.
10. Орловський О. Я. Поняття та особливості пенсійних правовідносин / О. Я. Орловський // Наук. вісн. Чернівецьк. ун-ту. — 2010. — Вип. 538. — С. 79–84. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/st/538/14.pdf>
11. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь. — [2-е изд., испр.] / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. — М. : ИНФРА-М, 2006. — с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=jt;div=LAW#>
12. Очерки финансово-правовой науки современности : моногр. / под общ. Ред. Л. К. Вороновой и Н. И. Химичевой. — Москва - Харьков : Право, 2011. — 592 с.

Д. О. Биленская

**Информационные отношения, которые подлежат
административно-правовому регулированию Украины**

Статья посвящена теоретическому осмыслению проблем информационных отношений, подлежащих административно-правового регулированию в Украине. В работе рассмотрены рассмотрен вопрос о принадлежности информационных отношений к различным отраслям права в зависимости от их правового регулирования, определены их сущность и особенности. Усовершенствована понятийный аппарат данной проблематике и подход к формированию обновленных информационных отношений, регулируемых с помощью административного права Украины.

Ключевые слова: *информационные отношения, информационные правоотношения, информационные отношения, подлежащих административно-правовому регулированию.*

D. O. Bilenska

Administrative and legal regulation of information relations in Ukraine

The article is devoted to the theoretical understanding of the problems of information relations, which are subject to administrative-legal regulation in Ukraine. The article deals with the issues of membership of information relations to various branches of law, depending on their legal regulation, their essence and features are determined. The conceptual apparatus of the mentioned problem and the approach to formation of updated information relations, which are regulated by means of administrative law of Ukraine, is improved.

There is a sufficient number of scientific studies, the authors of which are actively discussing the definition of the concept of information relations, which are subject to administrative regulation and their independence or belonging to the relevant field of law.

Dissertation is devoted to theoretical thinking and complex problem-solving regulatory consolidation and implementation of information relations in Ukraine administrative law. Conceptual apparatus of this problem and approach to the development of new sources of administrative law in Ukraine are improved.

The specificity of information relations subject to legal regulation is in the scientific achievements of domestic scientists, such as: V. M. Brizko, P. S. Gagay, R. A. Kalyuzhny, A. O. Kukshinova, J. O. Legeza, L. P. Kovalenko, L. V. Kuzenko, I. M. Sopilko, M. Tsybalyuk, M. Tyshchenko, I. M. Shopin, D. Yu. Shpenov, A. I. Yaremenko and others. Russian science is represented by such lawyers as A. O. Antopolsky, V. V. Balitnikov, I. L. Bachilo, D. E. Ivanov, S. I. Lopatin, L. L. Sakulina, J. A. Tikhomirov and others.

The author came to the conclusion that the information legal relationship is a general concept of information relations regulated by the norms of various branches of law. With this approach, the first initial relationship is not part of public-law or private-law. The revealed features of public information relations confirm their administrative and legal affiliation. Information relations regulated by the norms of administrative law arise in the process of creation, collection, reception, storage, use, distribution, protection, protection of information related to the exercise of authority by state authorities or the exercise of rights and duties by individuals and legal entities in the field of public administration. Information relations regulated by the norms of administrative law are social relations that arise between natural or legal persons and state authorities, local self-government bodies (their officials) regarding the collection, processing and circulation of information related to the exercise of authority authorities or realization of rights and performance of duties by natural and legal persons in the field of management.

Key words: *information relations, information legal relations, information relations subject to administrative-legal regulation.*

Бойко І. В., кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Учасники адміністративної процедури

У статті розглянуто питання про учасників адміністративної процедури. В якості обов'язкового учасника названо адміністративний орган, який наділений повноваженням видавати адміністративні акти. Визначено, що приватні особи в адміністративно-процедурні відносини можуть вступати як заявник, запитувач, скаржник, учасник процедури закупівлі, адресат. До інших учасників адміністративної процедури віднесено представників, третіх осіб або зацікавлених осіб, експертів, перекладачів, адвокатів, психологів, педагогів і свідків. Проаналізовано правовий статус таких суб'єктів.

Ключові слова: адміністративна процедура, учасник адміністративної процедури, адміністративний орган, приватна особа.

В українській науці адміністративного права поступово формується інститут адміністративної процедури. Його значимість обумовлюється необхідністю встановлення таких загальних принципів і правил відносин приватних осіб із суб'єктами публічного адміністрування, застосування яких унеможливило б порушення владарюючими особами прав і свобод фізичних

і юридичних осіб. На жаль, серед науковців відсутнє однакове розуміння змісту цього адміністративно-правового інституту, його базових категорій. Відсутність закону про адміністративну процедуру ускладнює проблему. А з іншого боку, для прийняття такого законодавчого акта слід розробити категорійний апарат, описати його зміст і значення, запропонувати моделі законодавчого врегулювання адміністративно-процедурних відносин.

Вагомий внесок у розроблення концепції адміністративної процедури вже зробили науковці, дослідження яких сприяють формуванню відповідного інституту і є базою для законодавчих ініціатив. Відмітимо праці А. М. Школика [1;2], В. П. Тимощука [3], І. О. Картузової, А. Ю. Осадчого [4], О. С. Лагоди [5], в яких ґрунтовно досліджуються різні проблеми адміністративної процедури. Проте важливе питання про учасників адміністративно-процедурних відносин не достатньо висвітлено в науковій літературі, зокрема, потребує визначення коло таких суб'єктів, їх правовий статус.

Учасниками адміністративної процедури слід вважати осіб, які наділені правами й обов'язками при розгляді конкретного питання у сфері публічного адміністрування, спрямованого на прийняття акта, що надає чи підтверджує права приватної особи чи зобов'язує таку особу вчинити певні дії, або на укладення адміністративного договору. Адміністративна процедура застосовується до вирішення різноманітних індивідуальних справ у сфері публічного адміністрування. При цьому коло осіб, які беруть участь у таких справах, залежить від того, на прийняття якого акту спрямована адміністративна процедура.

Учасники адміністративної процедури мають різні цілі участі в прийнятті адміністративного акту. Це обумовлює їх статус, зокрема, можливості реалізовувати права, передбачені законодавством.

Обов'язковим учасником адміністративної процедури є суб'єкт публічного адміністрування. З точки зору здійснення процедури такого суб'єкта можна назвати адміністративним органом, волевиявлення саме цього учасника породжує юри-

дичні наслідки для інших осіб. Адміністративні органи організують здійснення процедури в кожній справі.

До адміністративних органів належить широке коло суб'єктів публічного адміністрування. Серед них — Президент України. Будучи главою держави і гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Президент України не уособлює конкретну гілку влади. Його владні волевиявлення реалізуються в різних сферах функціонування держави. У публічному адмініструванні Президент України наділений повноваженнями видавати укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Приміром, згідно Закону України «Про громадянство України» [6], Президент України приймає рішення і видає укази про прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України.

Суб'єктами, що видають адміністративні акти за правилами адміністративної процедури, є також органи виконавчої влади. Систему органів виконавчої влади утворюють Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Так, за рішенням Кабінету Міністрів України розробляються схеми планування окремих частин території України: кількох областей, узбережжя Чорного та Азовського морів, гірських територій Карпат, територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, та інших територій з підвищеним техногенним навантаженням чи ризиком виникнення надзвичайних ситуацій (ч. 1 ст. 12 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [7]). Кабінет Міністрів України видає дозволи на узгоджені дії, на які Антимонопольним комітетом України не було надано дозволу, якщо учасники узгоджених дій доведуть, що позитивний ефект для суспільних інтересів переважає негативні наслідки обмеження конкуренції (ч. 3 ст. 10 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [8]). У постанові Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 р.

№ 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [9] закріплено, що міністерства, інспекції, служби, агентства та деякі інші державні органи здійснюють ліцензування підприємницької діяльності. Приміром, обласні, Київська міська держадміністрації видають ліцензії на здійснення освітньої діяльності закладів освіти, централізованого водопостачання та водовідведення, виробництво теплової енергії, транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами та постачання теплової енергії. Територіальні управління юстиції через відділи Державного реєстру актів цивільного стану громадян проводять державну реєстрацію народження фізичної особи та її походження, смерті, шлюбу, розірвання шлюбу, зміни імені (прізвища, власного імені, по батькові) та про кожний факт реєстрації акту цивільного стану видають відповідні свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану.

Інші державні органи, їх посадові особи також вправі розглядати й вирішувати справи, за результатами чого приймаються адміністративні акти. Верховна Рада України, її голова, суди, їх голови зобов'язані розглядати скарги громадян. Органи державної влади, інші державні органи є розпорядниками публічної адміністрації, а відтак і зобов'язані задовольняти запити приватних осіб щодо надання їм інформації, що носить публічний характер. Такі державні органи, як Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг приймають рішення про видачу суб'єктам господарювання ліцензій на здійснення відповідної діяльності у сфері телекомунікацій, діяльності у сфері електроенергетики, транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом, транспортування та розподіл природного газу, газу (метану) вугільних родовищ, його зберігання в обсягах, що перевищують рівень, встановлений ліцензійними умовами, та постачання, крім постачання природного

газу, газу (метану) вугільних родовищ за нерегульованим тарифом, професійної діяльності на ринку цінних паперів.

До суб'єктів, що приймають адміністративні акти та укладають адміністративні договори, також належать й органи місцевого самоврядування: ради (сільська, селищна, міська, районна, обласна та районна в місті, у разі утворення), їх виконавчі органи, органи самоорганізації населення. Так, виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад надають дозволи на розміщення реклами. Сільські, селищні й міські ради приймають рішення про затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та зміну її цільового призначення.

Коло суб'єктів публічного адміністрування не обмежується органами державної влади й місцевого самоврядування. У Рекомендації № R (84) 15 Комітету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду від 11 вересня 1984 року термін «орган державної влади» тлумачиться як:

а. будь-який публічно-правовий суб'єкт будь-якого виду чи рівня (включаючи державу, регіон, провінцію, муніципалітет, незалежний публічно-правовий суб'єкт); та

б. будь-яка приватна особа під час здійснення нею повноважень офіційної влади.

Такий підхід до розуміння органів державної влади, хоча і застосовано до сфери дії Рекомендації, цілком прийнятний і для інших публічно-правових відносин. До того ж, Кодекс адміністративного судочинства України[10] також розуміє владарюючого суб'єкта достатньо широко. У ст. 3 КАС України зазначено, що суб'єкт владних повноважень — це орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень

Отже, до суб'єктів публічного адміністрування, здатних бути учасниками адміністративної процедури, віднесемо й таких осіб, як підприємства, установи й організації. У відповідності до Закону України «Про публічні закупівлі» [11] замовниками є

органи державної влади, органи місцевого самоврядування та органи соціального страхування, створені відповідно до закону, а також юридичні особи (підприємства, установи, організації) та їх об'єднання, які забезпечують потреби держави або територіальної громади, якщо така діяльність не здійснюється на промисловій чи комерційній основі. Приписи Закону України «Про звернення» [12] зобов'язують підприємства, установи, організації незалежно від форм власності розглядати та вирішувати питання, викладені у зверненнях громадян. Розпорядниками інформації для цілей Закону України «Про доступ до публічної інформації» [13], крім суб'єктів владних повноважень, визнаються юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, — стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, — стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків; суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, — стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них. До розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитами інформацію, прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють: 1) інформацією про стан довкілля; 2) інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту; 3) інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян; 4) іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією).

В якості суб'єкта, здатного приймати юридично владні акти, вчиняти дії та укладати адміністративні договори, може виступати: орган як державне утворення, посадова чи службова особа суб'єкта публічного адміністрування, спеціально створений орган чи підрозділ суб'єкта публічного адміністрування.

Вище перелічені суб'єкти відіграють вирішальну роль у здійсненні адміністративної процедури, адже саме їх волевиявлення породжує правові наслідки для приватної особи, вирішує конкретну адміністративну справу. Адміністративний орган наділений наступними повноваженнями в адміністративній процедурі: приймати заяви та скарги від приватних осіб; заслуховувати позиції учасників адміністративної процедури; вивчати всі матеріали справи; обґрунтовувати рішення по справі або вчинену дію; приймати адміністративні акти чи укладати адміністративні договори.

Крім суб'єктів публічного адміністрування, в адміністративній процедурі беруть участь приватні особи. Вони характеризуються тим, що у відносинах з владарюючими суб'єктами реалізують власний інтерес. Приватними особами в адміністративній процедурі можуть виступати: громадяни України, іноземці, особи без громадянства; юридичні особи приватного права та юридичні особи публічного права; колективні утворення, що не мають статусу юридичної особи.

Приватні особи поділяються на види в залежності від мети їх участі в адміністративній процедурі. Так, правовий статус заявника обумовлений можливістю звертатися у передбачених законом випадках до суб'єктів публічного адміністрування з вимогою про реалізацію наданого йому права. Право приватної особи на звернення до владарюючого суб'єкту закріплюється в приписах нормативно-правових актів. Приватна особа, прагнучи набути суб'єктивного публічного права і вчиняючи дії, що полягають у зверненні з вимогою до владарюючого суб'єкта, набуває статусу учасника адміністративної процедури, який називається заявник.

Заявник в адміністративній процедурі завжди реалізує належне йому суб'єктивне публічне право, а тому виступає від свого імені. Волевиявлення суб'єкта публічного адміністрування за результатами вирішення адміністративної справи буде спрямоване на правове положення заявника — йому буде надано право або підтверджено належне йому право.

Заявник звертається до суб'єкта публічного адміністрування з вимогою про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних

осіб – підприємців та громадських формувань, речових прав на нерухоме майно, розміщене на території України, та обтяжень таких прав, місця проживання фізичної особи, транспортних засобів, реєстрацію авторського права і договорів, які стосуються права автора на твір тощо.

У випадку реалізації права на доступ до публічної інформації приватна особа виступає в якості запитувача публічної інформації.

Заявник (запитувач), будучи учасником адміністративної процедури, має такі права й обов'язки: звертатися з вимогою про реалізацію суб'єктивного публічного права, його підтвердження або про сприяння у виконанні покладеного на цю особу обов'язку; надавати докази на підтвердження позиції приватної особи при розгляді її справи, в тому числі вимагати заслухати її; вимагати прийняти на її користь адміністративний акт за процедурою, передбаченою законодавчими актами.

Особливий статус в адміністративній процедурі належить учаснику процедури закупівлі, яким є фізична особа, у тому числі фізична особа – підприємець, юридична особа (резидент або нерезидент), яка подала тендерну пропозицію або взяла участь у переговорах у разі застосування переговорної процедури закупівлі. Такий суб'єкт звертається до владарюючої особи не з заявою, а з пропозицією щодо можливого укладення з ним адміністративного договору. Цей учасник у процедурі закупівлі бере участь у конкурсі. В залежності від результатів процедури публічних закупівель статус учасника процедури закупівлі може трансформуватися в переможця процедури закупівлі, тобто такого учасника, тендерна пропозиція якого відповідає всім критеріям та умовам, що визначені у тендерній документації, і визнана найбільш економічно вигідною, та якому замовник повідомив про намір укласти договір, або учасника, якому замовник повідомив про намір укласти договір за результатами застосування переговорної процедури закупівлі.

Ще один специфічний учасник адміністративної процедури – особа, яка надає пропозиції до проектів містобудівної документації, за результатами яких проводяться громадські слухання щодо врахування громадських інтересів під час роз-

роблення проектів містобудівної документації. Такі пропозиції вправі подавати: 1) повнолітні дієздатні фізичні особи, які проживають на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні; 2) юридичні особи, об'єкти нерухомого майна яких розташовані на території, щодо якої розроблено відповідний проект містобудівної документації на місцевому рівні; 3) власники та користувачі земельних ділянок, розташованих на території, щодо якої розроблено проект містобудівної документації, та на суміжних з нею територіях; 4) представники органів самоорганізації населення, діяльність яких поширюється на відповідну територію; 5) народні депутати України, депутати відповідних місцевих рад.

Законодавством передбачено можливість кожної особи оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів публічного адміністрування. Та особа, яка звертається зі скаргою до державного органу, органу виконавчої влади, їх посадових і службових осіб, а також до інших суб'єктів, наділених владними управлінськими повноваженнями, називається скаржником.

За загальним правилом, скаржник має право особисто викласти аргументи особі, що перевіряла скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги; знайомитися з матеріалами перевірки; подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає скаргу; бути присутнім при розгляді скарги; користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку; одержати письмову відповідь про результати розгляду скарги; висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду скарги; вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Ще одним учасником адміністративної процедури є адресат. Адресат зазвичай не ініціює адміністративну процедуру. Адресатом є приватна особа, на яку спрямована дія адміністративного акту, в якому, приміром на цю особу покладається обов'язок. Так, у приписі контролюючого органу міститься письмова вимога посадової особи органу державного нагляду

(контролю) суб'єкту господарювання щодо усунення порушень вимог законодавства. Суб'єкт господарювання в контрольно-наглядовій процедурі виступає адресатом вимог владарюючої особи. Адресат має право ознайомитися зі змістом адміністративного акту, в якому вирішується питання про його права й обов'язки, а також оскаржити такий акт.

В адміністративну процедуру приватна особа може вступати як самостійно, так і через представника. Представництво в публічному адмініструванні має доволі широку сферу застосування. Потреба у представництві виникає тоді, коли особа, яку представляють, не має за законом можливості вчиняти юридичні дії (наприклад, у разі відсутності дієздатності). Представництво може мати місце також тоді, коли в особі немає або фізичної можливості здійснити такі дії (наприклад, внаслідок хвороби, відсутності в місці постійного проживання), або бажання особисто реалізовувати належні їй права та обов'язки.

Під представництвом слід розуміти вчинення однією особою (представником) від імені іншої особи (яку представляють) через повноваження, що ґрунтується на законі, довіреності або внутрішньо організаційному акті, юридичних дій, у результаті чого в особі, яку представляють, безпосередньо створюються, змінюються і припиняються суб'єктивні публічні права та обов'язки.

Законними представниками фізичної особи, зазвичай, є батьки, усиновлювачі, опікуни та інші визначені законодавством особи. Різновидом законного представництва є статутне представництво, за яким представниками виступають уповноважені особи, у статуті чи положенні яких записано право представляти інтереси членів цих організацій. Приміром, громадські об'єднання, політичні партії у своїх статутних документах визначають особу (осіб), наділених правом представляти колективне утворення у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування.

Довірити (доручити) представляти себе громадянин вправі іншій дієздатній особі. Законодавство передбачає й спеціальне представництво. Так, особа може доручити в установленому

законодавством порядку подати заяву про реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання відповідній посадовій особі виконавців послуг з управління (утримання) багатоквартирного будинку (гуртожитку), об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, житлово-будівельного кооперативу, управителю багатоквартирного будинку за місцем її проживання. Представником юридичної особи може бути керівник або інша уповноважена особа.

Характерними ознаками представництва, яке виникає на підставі внутрішньо організаційного акту є те, що представник зобов'язаний діяти від імені особи, яку він представляє незалежно від своєї волі в силу внутрішньо організаційного акту останньої. Досить часто таке представництво має місце тоді, коли орган юридичної особи видає наказ про призначення працівника на посаду, яка пов'язана з виконанням певних представницьких функцій, зокрема подання заяв, скарг тощо. Повноваження такого представника окреслені внутрішньо організаційним актом або посадовою інструкцією працівника.

Особливе представництво здійснюється у митній сфері митним брокером. Митний брокер — це підприємство, що надає послуги з декларування товарів, транспортних засобів комерційного призначення, які переміщуються через митний кордон України.

Адміністративною процедурою може бути передбачено участь у прийнятті адміністративного акту осіб, які мають у зв'язку з цим актом власний інтерес. Таких осіб можна назвати третіми особами або зацікавленими особами. Так, у разі якщо на час прийняття рішення про викуп земельна ділянка, інші об'єкти нерухомого майна, що на ній розміщені, передані в оренду та/або заставу чи власник земельної ділянки, що підлягає викупу, не є власником інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, до участі в переговорах залучаються власники цих об'єктів, орендарі та/або заставодержателі. У разі надання власником (власниками) земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, згоди на проведення переговорів щодо умов їх викупу представники органу,

який прийняв рішення про їх викуп, після отримання власником (власниками) цих об'єктів інформації (письмового повідомлення) проводять переговори з власником (власниками) земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, щодо викупної ціни, строків та інших умов викупу. У контрольно-наглядовій процедурі можуть брати участь треті особи – юридичні та фізичні особи (адвокати, аудитори, громадські об'єднання в особі їх уповноважених представників та інші), які залучаються суб'єктами господарювання або органами державного нагляду (контролю) в ході здійснення заходів державного нагляду (контролю).

Експерт – це особа, що володіє спеціальними знаннями, яку залучають суб'єкти публічного адміністрування до участі в адміністративній процедурі. Експерт не має власного інтересу у справі, що розглядається. Він лише виконує завдання, що поставив перед ним владарюючий суб'єкт. При здійсненні викупу земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості, розташованих на ній, для суспільних потреб проводиться експертна грошова оцінки земельних ділянок, що відчужуються. Для з'ясування питань, пов'язаних зі здійсненням державного нагляду (контролю), за рішенням керівника органу державного нагляду (контролю) (голови державного колегіального органу) або його заступника (члена державного колегіального органу) може призначатися експертиза (випробування). Залучення експертів здійснюється на договірних засадах за рахунок коштів органу державного нагляду (контролю) відповідно до закону.

Оскільки учасниками адміністративної процедури можуть бути особи, які знаходяться на території України, але не володіють державною мовою, постає питання про залучення до розгляду справи такого учасника як *перекладач*. Так, при здійсненні процедури розгляду в Україні заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, під час співбесіди заявнику, який не володіє українською або російською мовами, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або

тимчасового захисту, забезпечує перекладача з мови, якою заявник може спілкуватися. Заявник має право залучити перекладача за свій рахунок або за рахунок інших юридичних чи фізичних осіб. Перекладач повинен дотримуватися конфіденційності з обов'язковим оформленням центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, розписки про нерозголошення відомостей, що містяться в особовій справі заявника.

В окремих видах адміністративної процедури передбачено участь таких осіб, як *адвокат, психолог і педагог*. За бажанням заявника участь у попередньому розгляді заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, бере адвокат. Співбесіда з дитиною, розлученою із сім'єю, проводиться в присутності її законного представника, який подав від імені дитини заяву про визнання її біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а також психолога і педагога.

Ці учасники адміністративної процедури виступають в якості спеціалістів, тобто осіб, наділених спеціальними пізнаннями в тій чи іншій сфері. Їх участь дозволяє розглянути справу найсприятливішим чином, максимально повно забезпечити права приватної особи у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування.

Участь свідка у правовідносинах, зазвичай, пов'язана з необхідністю встановлення або підтвердження юридичних фактів. *Свідком* є така особа, яка володіє інформацією, що може бути доказом у справі. Пояснення свідка сприяють забезпеченню повного й справедливого вирішення справи й прийняттю законного й обґрунтованого адміністративного акта. Приміром, за відсутності документів про наявний стаж роботи та неможливості їх одержання у зв'язку з воєнними діями, стихійним лихом, аваріями, катастрофами або іншими надзвичайними ситуаціями стаж роботи, який дає право на пенсію, встановлюється на підставі показань не менше двох свідків, які б знали заявника по спільній з ним роботі на одному підприємстві, в установі, організації (в тому числі колгоспі) або в одній системі.

Список використаних джерел:

1. Школик А. М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями // Вісник Львівського університету. Серія юридична. — 2014. Випуск 59. — С. 185—193.
2. Школик А. Виклики становлення законодавства про адміністративну процедуру на сучасному етапі // Вісник Львівського університету. Серія юридична. — 2012. Випуск 55. — С. 134—138.
3. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : Монографія. — К.: «Конус-Ю», 2010. — 296 с.
4. Картузова І. О. Адміністративно-процедурне право / І. О. Картузова, А. Ю. Осадчий. — Одеса : Юридична література, 2008.
5. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Лагода ; Національний університет ДПС України. — Ірпінь, 2007. — 21 с.
6. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>
7. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3038-17>
8. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2210-14>
9. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: пост. КМ України від від 5 серпня 2015 р. № 609 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF>
10. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
11. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
12. Про звернення: Закон України від 02.10.1996 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>
13. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>

Бойко І. В.

Участники административной процедуры

В статье рассмотрен вопрос об участниках административной процедуры. Обязательным участником названо административный орган, который наделен полномочиями издавать административные акты. Определено, что private лица в административно-процедурные отношения могут вступать в качестве заявителя, жалобщика, участника процедуры закупок, адресата. К другим участникам административной процедуры отнесено представителей, третьих лиц или заинтересованных лиц, экспертов, переводчиков, адвокатов, психологов, педагогов и свидетелей. Проанализировано правовой статус таких субъектов.

Ключевые слова: административная процедура, участник административной процедуры, административный орган, private лицо.

Boiko I.

Participants in the administrative procedure

In the Ukrainian science of administrative law the institute of administrative procedure is gradually being formed. The important issue of the participants in administrative-procedural relations is not sufficiently covered in the scientific literature. Participants in the administrative procedure should be considered persons who are endowed with rights and duties when considering a specific issue in the field of public administration, aimed at adopting an act that provides or confirms the rights of a private person or obliges such person to perform certain actions or to conclude an administrative contract. The obligatory participant in the administrative procedure is the subject of public administration. Such an entity can be called an administrative body. Administrative bodies have a wide range of subjects of public administration. Among them — the President of Ukraine. The entities that take administrative acts on the rules of the administrative procedure are also the executive authorities. Other state bodies, their officials also have the right to consider and solve cases, the results of which are adopted administrative acts. The bodies that take administrative acts and conclude administrative agreements also belong to local self-government bodies. To subjects of public administration that can be participants in the administrative procedure, we will also include such persons as enterprises, institutions and organizations. As a subject capable of accepting legally binding acts, taking actions and concluding administrative agreements, a body may be: a body as a state formation, an

official or a public figure of a public administration entity, a specially created body or subdivision of a public administration entity. Private individuals are divided into types depending on the purpose of their participation in the administrative procedure. An individual, seeking to acquire subjective public law and committing acts involving the demand for a dominant entity, acquires the status of participant in the administrative procedure, which is called the applicant. In the case of exercising the right to access public information, a private individual serves as a public information requestor. A special status in the administrative procedure belongs to the participant in the procurement procedure. Another specific participant in the administrative procedure is the person who makes proposals to the projects of urban planning documentation. The addressee is a private person to whom the act of an administrative act is directed, in which, for example, this person has a duty. An individual may enter into an administrative procedure either independently or through a representative. The administrative procedure may include participation in the adoption of an administrative act of persons who have in their own interest in connection with this act. Such persons can be called third parties or interested persons. An expert is a person with special knowledge, which involves the subjects of public administration to participate in the administrative procedure. Since the participants in the administrative procedure may be persons who are on the territory of Ukraine, but do not speak the state language, the question arises of involving an interpreter as a participant in the case. Some types of administrative procedure involve the participation of such persons as a lawyer, a psychologist and a teacher. The participation of a witness in a legal relationship is usually due to the need for the establishment or confirmation of legal facts.

Key words: *administrative procedure, participants in the administrative procedure, administrative bodies, private person.*

Сьоміна В. А., кандидат юридичних наук доцент кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Вдосконалення правового регулювання розгляду публічно-правових спорів в Україні

У роботі проаналізовано приписи проекту Кодексу адміністративного судочинства України. Дослідженню цих питань сприяло удосконалення процесуального законодавства, котре викликано проведенням масштабної судової реформи. У статті розглядається співвідношення запропонованих та чинних норм Кодексу адміністративного судочинства України. Виокремлюються переваги та недоліки запропонованих змін, з аргументацією власного бачення автора щодо останніх.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний суд, публічно-правовий спір, удосконалення адміністративного судочинства.

Перебудова відносин між державою і громадянином, в яких держава має «служити» громадянам, всебічно забезпечувати пріоритет приватних інтересів, зумовили проведення судової реформи. Масштабні зміни мають місце не тільки щодо судострою та статусу суддів, а торкається й здійснення правосуддя. Триває оновлення процесуального законодавства, не виключенням з якого є Кодекс адміністративного судочинства України (далі КАС України) [1].

Норми цього кодифікованого акту визначають порядок судового вирішення суперечок між суб'єктами владних повноважень і підвладними їм особами. Саме адміністративні суди є реальним механізмом захисту прав та інтересів особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

10 березня 2017 року на сайті Ради з питань судової реформи при Президентові України оприлюднено проект Кодексу адміністративного судочинства України (далі Проект) [2]. Зміни процесуального законодавства обумовлені необхідністю вдосконалити адміністративний процес з метою дотримання основних засад судочинства, визначених Конституцією України, усунути недоліки і прогалини у правовому регулюванні розгляду адміністративних справ. Зупинимося та проаналізуємо низку змін котрі запроваджені Проектом.

Завданням адміністративного судочинства пропонується визначити справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Дозволимо не погодитися з таким визначенням, бо вважаємо, що адміністративне судочинство запроваджено задля захисту прав і свобод приватних осіб, яке досягається вирішенням публічно-правового спору.

Деякі категорії запропоновані законодавцем потребують застосування суддівського розсуду. В таких випадках суд самостійно обирає можливий варіант поведінки, на власний розсуд, враховуючи при цьому принципи адміністративного судочинства. Так, суд має самостійно, виходячи з оціночного визначення адміністративної справи незначної складності (малозначна справа), (це адміністративна справа, у якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин), тлумачити його.

В Проекті розкривається зміст терміну «публічно-правовий спір». На підтримку наведеної дефініції відзначимо, що законодавець врахував як природу, так і суб'єктний склад спору зазна-

чаючи, що хоча б одна сторона спору здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник в зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на основі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник в 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;

Збережено принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, який властивий лише адміністративному судочинству, зміст якого полягає в активній ролі суду під час розгляду і вирішення справи. Активна позиція адміністративного суду пронизує усі стадії судового процесу й обумовлена специфікою відносин, з яких виникає спір, і завданням адміністративного судочинства[3, С. 36-39].

У Проекті законодавець зосереджує увагу на формах адміністративного судочинства. Так, п.1 ст 12 Проекту передбачено, що адміністративне судочинство здійснюється за правилами, передбаченими цим Кодексом, у порядку позовного провадження (загального або спрощеного). Подальший зміст цієї статті розкриває призначення кожного з цих порядків. Вбачається, це сприятиме уникненню суперечностей щодо правил, котрі мають застосовуватись у провадженні в певній адміністративній справі.

Інформацію про зміст спірних правовідносин законодавець намагається викласти у нормах про юрисдикцію судів. При побудові таких правил у кожному із згаданих процесуальних актів, наголошують науковці, використано різні прийоми юридичної техніки. Так, статтею 4 КАС України встановлено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім тих, для яких законом передбачений інший порядок судового вирішення. У той же час в ст. 17 цього кодексу надано переліки спорів, на які поширюється компетенція від-

повідних судів, а також спорів, що не можуть розглядатися за правилами адміністративного судочинства. Отже, в КАС України правило про юрисдикцію сформульовано із використанням як казуїстичного, так і абстрактного прийомів юридичної техніки.

Як свідчить практика, викладення нормативного матеріалу у такий спосіб не призвело до розв'язання проблеми розмежування компетенції судів загальної юрисдикції. Адже законодавець зловживає використанням казуїстичного прийому, який, як відомо, має суттєвий недолік: яким би досконалим не був перелік конкретних фактів, він не може охопити всі факти даного роду [4, С. 82–85].

Нехтуючи цим, юрисдикцію адміністративного суду, в Проекті, викладено із застосуванням казуїстичного прийому.

Окреслюючи справи на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, пропонується використовувати категорію «предметна юрисдикція», а при встановленні суду, що вирішує справу як суд першої, апеляційної чи касаційної інстанції — «інстанційна юрисдикція». Відповідні приписи свідчать, що законодавець відходить від використання термінів предметна та інстанційна підсудність. Проте, щодо територіальної він залишається і виступає синонімом категорії «юрисдикція».

На відміну від чинного КАС України, в Проекті окреслені випадки, коли апеляційні адміністративні суди можуть бути судами першої інстанції. Судом касаційної інстанції замість Вищого адміністративного суду стає Верховний Суд України, як єдина касаційна інстанція, що переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку.

Новий підхід запропоновано законодавцем до визначення правил територіальної підсудності. Так, параграф 3 гл. 2 Проекту має назву «Територіальна юрисдикція (підсудність)» і охоплює низку статей які відображають особливості визначення територіальної підсудності окремих категорій справ. Так, ст. 25. регламентує підсудність справ, які вирішуються за вибором позивача; ст 26. виокремлює справи, котрі вирішуються за місцем про-

живання або місцезнаходженням відповідача;ст. 27.визначає виключну підсудність окремих справ.

Спеціальне правило територіальної підсудності стосується справ, у яких однією із сторін є суд або суддя, а саме: 1. Підсудність справи, у якій однією із сторін є суд або суддя суду, до підсудності якого віднесена ця справа за загальними правилами, визначається ухвалою суду вищої інстанції, постановленою без повідомлення сторін. 2. Підсудність справ, у яких однією із сторін є Верховний Суд або суддя цього суду, визначається за загальними правилами підсудності (ст. 28 Проекту).

Особливості визначення територіальної підсудності мають місце і у разі передачі адміністративної справи з одного адміністративного суду до іншого (ст.29 Проекту).

З урахуванням викладеного можемо констатувати, що законодавець розширює кількість справ, щодо яких дозволяє позивачеві самостійно обирати суд для розгляду справи, сприяючи цим забезпеченню доступності правосуддя.

Обтяжено понятійний апарат щодо видів, змісту та вимог процесуальних документів учасників справи у позовному провадженні.

Зі змісту глави 1 Розділу 2 Проекту випливає, що законодавець розмежовує заяви по суті справи й заяви з процесуальних питань. При цьому, заперечення, як вид письмової заяви, може бути як по суті справи, так і з процесуальних питань. Статтею 161 Проекту згадується про клопотання та заяви з процесуальних питань, як документи, що додаються до позовної заяви, хоча заявам з процесуальних питань, присвячено іншу главу Проекту. У той же час, норми, які регулюють питання зустрічного позову, містяться у главі 3 «Підготовче провадження».

Вимагає вдосконалення зміст п.4 ст 159 Проекту, що «неподання суб'єктом владних повноважень відзиву на позов без поважних причин може бути кваліфіковано судом як визнання позову». Оскільки так і залишається відкритим питання щодо обов'язку суб'єкта владних повноважень подавати відзив на позов і коли суд може кваліфікувати неподання відзиву як визнання позову, а в яких випадках ні.

Главою 4 Розділу 2 передбачено новий процесуальний механізм — врегулювання спору за участі судді. Така процедура цільовою спрямованістю схожа з попереднім судовим засіданням (ст 111 КАС України), однак в Проекті більш регламентована, сприятиме врегулюванню спорів в коротші строки.

Слушним є положення п.3 ст.191 Проекту, котрим передбачено можливість примусового виконання ухвали суду про затвердження умов примирення. Сторони взяли на себе обов'язки та погодилися з умовами примирення. Таке рішення має виконуватись і не потребує поновлення провадження у справі, в разі невиконання умов примирення однією із сторін, як це передбачено ч. 4 ст. 113 КАС України

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України [Текст]: прийм. Верхов. Радою України 6 лип. 2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 2005. - № 35—36, № 37. — Ст. 446.
2. Проект Кодексу адміністративного судочинства [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.jrc.org.ua/upload/steps/cc4f9d-782c276a33fc16ffe76a1fd92d.pdf>
3. Адміністративне судочинство [Текст]: навч. посібник/ І. М. Балакірева, І. В. Бойко, Я. С. Зелінська та ін.; за заг. ред.. Н. Б. Писаренко. — Х.: Право, 2016. — С. 36—39.
4. Адміністративно-правові спори (удосконалення порядку вирішення) [Текст]: монографія /Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна / 2-ге вид., зі змін. та доп. — Х.: Право, 2012. — С. 82—85.

В. А. Сьоміна

Совершенствование правового регулирования рассмотрения публично-правовых споров в Украине

В работе анализируются нормы проекта Кодекса административного судопроизводства Украины. Исследованию данных вопросов способствовало усовершенствование процессуального законодательства, вызванное проведением широкомасштабной судебной реформы. В статье рассматривается соотношение предлагаемых законодателем и действующих норм Кодекса административного судопроизводства Украины. Акцентируется внимание на преимуществах и недостатках предлагаемых

изменений, с последующей аргументацией собственной позиции автора относительно последних

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный суд, публично-правовой спор, совершенствование административного судопроизводства.

V. A. Somina

Improving of legislative regulation of trial of public legal disputes in Ukraine

The restructuring of relations between the state and a citizen, in which the state should «serve» citizens, fully ensure the priority of private interests, led to judicial reform. Major changes take place not only in relation to the judicial system and the status of judges, but also affect the administration of justice. The updating of procedural legislation is ongoing, with no exception to the Code of Administrative Justice of Ukraine.

Issues of legal regulation for procedural aspects of activity of the administrative courts in Ukraine are studied in this paper. The thesis deals with examination of problems of trial of public legal disputes judicially, procedural questions of activity of administrative courts in our country. The mechanisms of optimization of activity of the administrative courts in Ukraine are investigated.

Analysis of regulations of the draft Code of Administrative Judicial Proceedings has been performed. The author underlines that the European Court of Justice develops the legal order of Ukraine by producing its decisions.

The draft Code of Administrative Judicial Proceedings of Ukraine was released to public on March 10th, 2017 on web-site of the Presidential Council for Judicial Reform. Regulations of this codifying act consolidate the procedure of judicial decision of disputes between power entity and individuals. Administrative courts in particular are real mechanism of protection of rights and interests of individuals in the public administration domain.

The improvement of procedural legislation initiated by a large-scale judicial reform also contributed to the study of these issues. First of all, it concerns the issues of administrative judicial proceedings.

New Supreme Court of Ukraine should become the only cassation instance by replacing the supreme specialized courts. The Administrative Judicial Proceedings Code of Ukraine is also under reform. Amendments are not only in instantaneous review of cases but also in the entire judicial procedure of resolving public-law disputes.

Amendments of the procedural legislation are conditioned by the need to improve the administrative process to observe the fundamental principles of Administrative Judicial Proceedings statutory by the Constitution of Ukraine as well as to eliminate the drawbacks and lacuna in legal regulation of procedures for review of administrative cases.

The article considers the ratio of regulations for Administrative Judicial Proceedings Code of Ukraine proposed by the legislator and current active ones

The essential attention was given to the problems of definition of concepts, which use the draft Code of Administrative Judicial Proceedings of Ukraine.

Author's vision of solving of organizational and legal problems concerning creation of administrative courts in Ukraine is represented. In the thesis it is also given proposes of improvement of legislation

Attention is focused on advantages and disadvantages of the proposed amendments with the subsequent justification of the author's own position regarding the latter.

If the reform of justice is effective, we will see it in the practice.

Key words: *administrative legal proceedings, administrative court, proofs and proving in the administrative legal proceedings, improving systems of the administrative legal proceedings.*

УДК 347.998.85 (477)

Писаренко Н. Б., кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Паращенко О. К., студентка Інституту про-
куратури та кримінальної юстиції Націо-
нального юридичного університету імені
Ярослава Мудрого

ОСОБЛИВОСТІ СПІВВІДНОШЕННЯ ПРИНЦИПІВ ЗМАГАЛЬНОСТІ, ДИСПОЗИТИВНОСТІ ТА ОФІЦІЙНОГО З'ЯСУВАННЯ ВСІХ ОБСТАВИН У СПРАВІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

*Стаття присвячена дослідженню принципів офіційності, змагальнос-
ті та диспозитивності в адміністративному судочинстві, а саме особли-
востям їх співвідношення в адміністративному процесі. Автори прагнуть
продемонструвати специфіку адміністративного судочинства крізь при-
зму цих принципів, оскільки поєднання вказаних засад в рамках однієї
норми адміністративного процесуального законодавства є відмінною рисою
адміністративної юстиції. У зв'язку із цим, безпосередня реалізація від-
повідних принципів в адміністративному судочинстві, на думку авторів,
забезпечує належний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав*

та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: адміністративне судочинство, принцип змагальності, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, принцип диспозитивності.

Постановка проблеми. Основний закон України у 55 статті закладає основу для здійснення адміністративного судочинства, яка полягає в закріпленні права кожної особи на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади, посадових і службових осіб [1]. Цей вид судочинства ґрунтується на багатьох принципах, закріплених у ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), більшість із яких притаманні кожному виду судочинства. Однак, принципи офіційності, змагальності та диспозитивності є визначальними для адміністративного процесу, створюють ефективні механізми реалізації права кожного на оскарження у суді управлінських рішень суб'єкта владних повноважень та, таким чином, потребують детального вивчення. Науковий інтерес до цього питання обґрунтовується тим, що балансування вказаних принципів вирішує питання нерівності учасників адміністративно-правових відносин, які, одночасно, можуть виступати сторонами адміністративного процесу.

Не дивлячись на те, що Конституція України та КАС України проголошують рівність сторін адміністративного процесу, досить часто такого ідеалу складно досягти. Приватним особам досить складно протистояти потужній «державній машині», яка володіє набагато більшими ресурсами і можливостями для відстоювання власної позиції у спорі тому адміністративна юстиція передбачає створення дієвих механізмів урівноваження цих суб'єктів. Відображенням такого «урівноваження» якраз і є специфічне балансування в адміністративному процесі розглянутих нами принципів. Таким чином, постає необхідність з'ясування змісту та особливостей співвідношення принципів офіційного з'ясування всіх обставин у справі, змагальності та диспозитивності, які притаманні адміністративному судочинству та визначають його специфіку і зміст.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Нині, загальні поняття, сутність та специфіка вищезгаданих принципів ставали предметом дослідження багатьох вчених, а саме: В. Авер'янова, І. Коліушка, Р. Куйбіди, Л. Белкіна, С. Гончарука, М. Козюбри, О. Кротюка, В. Колпакова, Н. Шевцової, А. Івасина, Н. Писаренко та інших. Проте роботи вказаних науковців містять загальну характеристику принципів адміністративного судочинства або розкривають специфіку окремого принципу, у той час як комплексного дослідження відповідних засад судочинства та їх реалізації у сукупності майже не проводилося.

Мета статті. У роботі ми прагнемо дослідити у сукупності зміст принципів офіційності, змагальності та диспозитивності як важливих засад адміністративного судочинства, що надає йому специфічного процесуального забарвлення. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати завдання зі з'ясування співвідношення вказаних принципів та висвітлення специфіки їхнього впливу один на одного.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 7 КАС України, законодавець виокремлює такі принципи адміністративного судочинства: верховенство права; законність; рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; гласність і відкритість адміністративного процесу; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; обов'язковість судових рішень [2]. Вищеперераховані принципи мають фундаментальне значення для діяльності суду, оскільки їх втілення надає судочинству якості правосуддя, а ігнорування – призводить до порушення права на судовий захист, до ухвалення неправосудних рішень [11, с. 28].

Як уже згадувалося, особливість адміністративного судочинства полягає в тому, що у ньому звичайній людині протистоїть потужний адміністративний апарат. У зв'язку з цим, у сторін адміністративного процесу заздалегідь складаються нерівні вихідні можливості [4, с. 64–65]. Для врівноваження шансів сторін у справі, законодавець не випадково закріпив принципи диспозитивності, змагальності та офіційності в сукупності в рамках

однієї норми КАС України. Це пояснюється тим, що в адміністративному судочинстві спостерігається тісний зв'язок між ними, зумовлений передовсім впливом офіційного з'ясування обставин у справі на процес доказування й окреслення вимог, про задоволення яких суд розмірковує, вирішуючи спір по суті [11, с. 36].

Принцип диспозитивності у своєму класичному розумінні передбачає обов'язок суду вирішувати питання в межах позову та право сторони вільно розпоряджаються своїми правами щодо предмету спору (ст. 129 КУ, ч. 2, 3 ст. 11 КАСУ) [1], [2]. Як зазначає Н. Александрова, суд зв'язаний предметом і розміром заявлених вимог [5, с. 35]. Однак, адміністративна юстиція виконує особливу роль захисту приватної особи від держави, що й обумовлює деформацію принципу диспозитивності, порівняно із його класичним розумінням. Стаття 11 КАС України визначає, що суд може вийти за межі позовних вимог тільки в разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять [2]. Таким чином, специфічний прояв цього принципу в адміністративному процесі полягає в його обмеженій дії, що зумовлюється активною роллю суду, про що в своїх роботах неодноразово зазначали Н. Шевцова, Н. Александрова та А. Івасин.

Існують думки про те, що принцип диспозитивності неодмінно потрібно розглядати окремо від інших засад адміністративного судочинства, оскільки зараз сутність цього принципу є основою здійснення судового контролю в адміністративному процесі, який застосовується на різних стадіях:

- до відкриття провадження у справі — шляхом подання позову;

- до початку судового розгляду — шляхом зміни підстав або предмету позову, примирення сторін;

- під час судового розгляду — шляхом здійснення або нездійснення своїх прав під час судового розгляду, відкликання позовної заяви, збільшення або зменшення позовних вимог, відмови від позову, примирення сторін;

- після прийняття судового рішення — шляхом оскарження судового рішення, отримання виконавчого листа, відмови від

позову до закінчення апеляційного чи касаційного розгляду, примирення сторін [6, с. 72].

Досліджуючи принцип диспозитивності через інститут примирення в адміністративному судочинстві, можна зазначити, що така процедура відкриває для сторін спору значні переваги. Примирення сторін, на відміну від судового вирішення спору, дозволяє на основі взаємних поступок дійти згоди в проблемних питаннях та врегулювати конфлікт. Тим не менш, слід зазначити, що диспозитивне право сторін примиритися, яке закріплене у ч. 3 ст. 51 КАС України, досить рідко застосовується сторонами на практиці [10, с. 110].

Вивчення судових рішень за вересень 2016 року дозволяє стверджувати, що інститут примирення дійсно нечасто застосовується при вирішенні адміністративних спорів. Як приклад, за вказаний період можна викоремити три судові справи, у яких було застосовано мирову угоду між сторонами, а саме: Одеський окружний адміністративний суд в ухвалі від 15 вересня 2016 року закрив провадження у справі на основі клопотання сторін про примирення, визнавши всі його умови [12]; Ковельський міськрайонний суд Волинської області в ухвалі від 7 вересня 2016 року затвердив мирову угоду між фізичною особою та Люблинецькою селищною радою Ковельського району Волинської області, а також визнав рішення Люблинецької селищної ради недійсним в певній частині [13]; Одеський окружний адміністративний суд в ухвалі від 21 вересня 2016 року закрив провадження у справі за адміністративним позовом Головного управління ДСНС України в Одеській області до Комунального закладу дитячий оздоровчий заклад «Сонячний», про застосування заходів реагування у сфері державного нагляду, у зв'язку з примиренням сторін [14].

Таким чином, укладення сторонами адміністративного процесу угоди про примирення є класичним проявом принципу диспозитивності, проте суд не зможе затвердити вказану угоду, якщо її умови будуть порушувати закон або права третіх осіб, що обумовлює вплив офіційного з'ясування всіх обставин у справі на принцип диспозитивності й урівноваження вказаних засад адміністративного процесу.

Стосовно принципу змагальності, то він має місце там, де є рівноправні сторони (специфікою адміністративного судочинства є те, що сторони у спорах а-пріогінерівні, що зумовлено участю в адміністративному процесі суб'єкта владних повноважень). Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 129 Конституції України, принцип змагальності потрібно розглядати як правомочність особи вчиняти дії спрямовані на доведення своєї правової позиції стосовно предмета спору [1]. У ст. 49 КАС України зазначено, що особи, які беруть участь у справі, мають право: подавати докази, брати участь у дослідженні доказів; висловлювати свою думку з питань, які виникають під час розгляду справи, задавати питання іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам; подавати заперечення проти клопотань, доводів і міркувань інших осіб [2]. Це означає, що принцип змагальності впливає із процесуальної правосуб'єктності сторін адміністративного процесу.

Змагальність реалізується передусім через доказування, тобто підтвердження сторонами обставин, на які вони посиляються для обґрунтування своїх вимог чи заперечень, доказами. Адже саме сторонам найкраще відомі обставини у справі, саме вони найкраще знають, якими доказами ці обставини можна підтвердити [5, с. 32]. При цьому, важливо те, що тягар доказування правомірності своїх дій чи бездіяльності, рішень покладається на суб'єкта владних повноважень. Це важлива особливість побудови принципів адміністративного процесу.

Говорячи про принцип диспозитивності та змагальності, вище було зазначено, що вони специфічно проявляють себе в адміністративному судочинстві. Саме на це і впливає наявність принципу офіційності (офіційного з'ясування всіх обставин справи). Н. Шевцова зазначає, що особливим (галузевим) принципом, який властивий лише адміністративному судочинству, визнається принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі [7, с. 3].

Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві — це закріплене у КАС України положення про обов'язок суду вжити передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування всіх обставин у справі, вста-

новлення юридичних фактів, запропонувати сторонам надати необхідні докази для винесення законного і обґрунтованого рішення у адміністративній справі, або з власної ініціативи вистребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає [8, с. 54].

О. Кротюк визначає призначення принципу офіційності:

по-перше, він відображає сутність та зміст адміністративного судочинства;

по-друге, встановлює вимогу відповідності адміністративного судочинства вимогам закону та межах наданих повноважень суб'єктам судочинства;

по-третє, забезпечує збалансування публічних і приватних інтересів в процесі здійснення адміністративного судочинства;

по-четверте, забезпечує виявлення та всесторонність дослідження обставин у справі, що визначає законність рішень і ухвал адміністративного суду, захист прав, свобод та охоронюваних законом інтересів осіб, які беруть участь у справі, й держави, захист публічних інтересів;

по-п'яте, сприяє реалізації вимог законності та справедливості у правозастосовній діяльності [9, с.136 -137].

Однак, потрібно пом'ятати про межі реалізації судом своїх повноважень. Адміністративний суд повинен зберігати об'єктивність та вживати всіх заходів для правильного з'ясування обставин справи. Як вказує І. Коліушко, суд не повинен перетворюватися на адвоката однієї із сторін [4, 70]. Це впливає, перш за все, із завдань адміністративного судочинства, особливостю покладення обов'язку доказування правомірності своїх рішень на владного суб'єкта, можливість суду виходити за рамки позову, з метою захисту прав позивача чи третіх осіб. Таким чином, законодавець встановив достатню кількість правових можливостей як для приватних осіб, так і для суду у закріпленні рівноправності між сторонами спору (які за звичайних обставин перебувають не в рівних позиціях). Як зазначається в Рішенні КСУ від 09.09.2010 р. № 19-рп/2010, адміністративне судочинство як спеціалізований вид судової діяльності стало тим конституційно і законодавчо закріпленим механізмом, що збільшив можливості людини для здійснення права на судовий

захист від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [3].

Отже, підводячи підсумки, слід зазначити, що розглянуті три принципи адміністративного судочинства, на нашу думку, є визначальними ідеями адміністративної юстиції, що цілком відображають її специфіку та відмінність від інших видів судочинства. Хотілося б звернути увагу на те, що науковці, при визначенні змісту, сутності та призначення принципів адміністративного судочинства, однакові в своїх думках. Тобто, на сьогодні, не виникає суперечностей при інтерпретації принципів змагальності, диспозитивності та офіційності. Цікавою є проблематика тлумачення цих засад. У цьому контексті, на нашу думку, принципи адміністративного судочинства слід розглядати у взаємозв'язку між собою, бо вони становлять єдину систему.

На нашу думку, це триєдиний адміністративний процесуальний принцип, що складається з трьох взаємодоповнюючих та взаємообумовлених елементів. І розглядати кожен з них відокремлено не можна, бо в їх єдності і полягає їхня сутність. Два загальновідомі класичні принципи диспозитивності та змагальності трансформуються під дією принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи. Змагальність, за загальним правилом, передбачає право сторін у справі надавати свої докази і доводити перед судом їх переконливість, при цьому, суд має право витребувати докази з власної ініціативи (ст. 11 КАСУ) [2]. А згідно з принципом диспозитивності, суд зобов'язаний не виходити за межі вимог позивача, але, як передбачено в ч. 2 ст. 11 КАС України, в адміністративному процесі має право це зробити в разі необхідності захисту прав осіб [2]... Таким чином, принципи змагальності, диспозитивності та офіційності — це відмінна риса адміністративної юстиції, що має специфічну форму та зміст. На нашу думку, саме цей триєдиний принцип забезпечує належне виконання завдання, яке поставлене перед адміністративним судочинством.

Список використаних джерел:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. — 1996. — Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

2. Кодекс адміністративного судочинства [Електронний ресурс]. – 2005. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Рішення Конституційного суду України від 09.09.2010 р. № 19-рп/2010 [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/v019p710-10>.
4. Коліушко І. Б. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. – Київ: Факт, 2003. – 146 с.
5. Александрова Н. В. Основи адміністративного судочинства в Україні / Н. В. Александрова, Р. О. Куйбіда. – Київ: ТОВ «Конус-Ю». – 256 с. – (2002).
6. Ивасын А. Р. Принцип диспозитивности судебного контроля в административном процессе Украины / А. Р. Ивасын. // Проблемы теории и практики правового регулирования. – 2013. – С. 70–72.
7. Шевцова Н. В. Застосування принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві [Електронний ресурс] / Н. В. Шевцова. – 2009. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/chapter/8/94/3677>.
8. Колпаков В. Принцип з'ясування всіх обставин у справі в системі принципів адміністративного судочинства / В. Колпаков, В. Гордеев. // Право України. Юридичний журнал. – 2014. – С. 47–56.
9. Кротюк О. В. Роль та значення принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в роз судочинства України: адміністративно-правовий аспект / О. В. Кротюк. // Адміністративне право і процес. Фінансове право. Інформаційне право. – 2013. – С. 135–138.
10. Сидельников О. Д. Примирення сторін як прояв принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві / О. Д. Сидельников. // Вісник Запорізького національного університету. – 2015. – № 1. – С. 107–112.
11. Писаренко Н. Б. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / І. М. Балакарева, І. В. Бойко, Я. С. Зелінська та ін.; за заг. ред. Н. Б. Писаренко. – Х. : Право, 2016. – 312 с.
12. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 15 вересня 2016 року № 815/3595/16 [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/61314043>.
13. Ухвала Ковельського міськрайонного суду Волинської області від 7 вересня 2016 року № 59/3153/16-а [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/61116409>.
14. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 21 вересня 2016 року № 815/2659/16 [Електронний ресурс]. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/61521899>.

Н. Б. Писаренко, О. К. Парашенко

Особенности соотношения принципов состязательности, диспозитивности и официальноопределения всех обстоятельств дела в административном судопроизводстве

Статья посвящена исследованию принципов официальности, состязательности и диспозитивности в административном судопроизводстве, а также значению их соотношения друг с другом. Автор стремится показать специфику административного судопроизводства через призму этих принципов как отличительной черты административной юстиции. В связи с этим, непосредственная их реализация в административном судопроизводстве, по мнению автора, обеспечивает надлежащую защиту прав, свобод и интересов физических лиц, прав и интересов юридических лиц в сфере публично-правовых отношений от нарушений со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: административное судопроизводство, принцип состязательности, принцип официальности, принцип диспозитивности.

N. B. Pysarenko, A. K. Parashchenko

Features of the correlation of the principle of officiality, the principle of competition and the principle of discretion in administrative proceedings

The article is dedicated to the research of the principle of officiality, the principle of competition and the principle of discretion in administrative proceedings and their ratio. The author describes the specifics of administrative justice through the prism of these key principles.

These principles are aimed at realizing the right of everyone to appeal to the court of administrative decisions of the state authorities and local governments, therefore need a detailed study.

It is difficult for individuals to resist the 'powerful state machine', so administrative proceedings must create effective mechanisms for balancing these parts. Therefore, for balancing the chances of litigants in case, the legislator has combined the principle of officiality, the principle of competition and the principle of discretion for purpose.

The specificity of the principle of discretion in administrative process is the active role of the court. The principle of competition realizes primarily through proving, that is, confirmation by the parties of the circumstances, which they substantiate their claims or objections. At the same time, the principle of official-

ity balances public and private interests in administrative proceedings. The administrative court must keep objectiveness; take all measures to properly ascertain the circumstances of the case, the court should not turn into a lawyer of one of the parties.

The obligation to prove the legitimacy of their decisions on the state authorities and local governments, the possibility of a court to go beyond the scope of the claim, on purpose to protect the rights of the plaintiff or third parties are means of ensuring the equality of the parties.

According to the author, it is the triune principle of administrative process, which consists of three connected and mutually organized elements. Subsequently, it is impossible to research them singularly, because their core is in their unity. Out of that, the principle of officiality, the principle of competition and the principle of discretion are the main feature of administrative justice, which have their own form and sense.

In this regard, their direct implementation in administrative proceedings, according to the author, provides proper protection of the rights, freedoms and interests of individuals, the rights and interests of legal entities from violations by state authorities and local governments.

Consequently, it should be noted that the three principles of administrative justice considered in our opinion are the defining ideas of administrative justice, which fully reflect its specificity and the distinction from other types of legal proceedings. I would like to draw attention to the fact that scientists, in determining the content, the essence and purpose of the principles of administrative justice, are unanimous in their thoughts. That is, today there are no contradictions in the interpretation of the principles of competition, discretion and officiality. An interesting point is the interpretation of these ambushes. In this context, in our opinion, the principles of administrative legal proceedings should be considered in the interrelation, since they constitute a unified system.

Key words: *administrative proceedings, the principle of competition, the principle of officiality, the principle of discretion, the triune principle of administrative process, administrative justice.*

УДК 347.998.85:061.1ЄС

Сидельников О. Д., кандидат юридичних наук,
асистент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Кобринський Т. В., студент Інституту проку-
ратури та кримінальної юстиції Націо-
нального юридичного університету імені
Ярослава Мудрого

ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРОЯВ НЕПОВАГИ ДО СУДУ

Стаття присвячена особливостям притягнення до адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду. Визначені окремі аспекти вказаного правового інституту та з'ясовано правові засади юридичної відповідальності за прояв неповаги до суду. Розглянуто особливості притягнення до такої відповідальності в судах загальної юрисдикції. Автор намагається продемонструвати недоліки законодавчого регулювання притягнення до адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду: відсутність окремого нормативно-правового акту, який би регламентував правила поведінки присутніх в залі судового засідання, відсутність повного переліку діянь, що підпадають під визначення «неповага до суду» та інші.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, прояв неповаги до суду, злісне ухилення, явна зневага, судові засідання, порушення порядку, явка в суд.

Вступ. Місце суду в системі органів державної влади та його роль у захисті прав і свобод людини та громадянина визначає рівень розвитку демократії в суспільстві. Серед проблем, які заважають стабільному функціонуванню судової системи, можна виділити різні форми прояву неповаги до суду. Як відзначає О. В. Брілліантов, небезпека неповаги до суду, що виражається в образі учасників судового процесу, судді, присяжного засідателя або іншої особи, яка бере участь у здійсненні правосуддя, полягає в порушенні нормального перебігу роботи суду, підриві його статусу, створенні в залі судового засідання нервової обстановки, що, у свою чергу, заважає дослідити всебічно, повно і об'єктивно всі обставини справи [1, с. 4]. Велику роль тут відіграє правова культура як суспільства в цілому, так і кожного громадянина, адже правова культура включає в себе і повагу до права в цілому, і повагу до суду, що в свою чергу забезпечує об'єктивний розгляд юридичних справ та реальний захист прав і свобод громадян та інтересів держави. Прояв неповаги до суду є одним із проявів правового нігілізму, руйнівним фактором, який уповільнює становлення правової держави.

Постановка проблеми. Питання щодо відповідальності за прояв неповаги до суду були відображені ще за радянських часів у Законі СРСР «Про відповідальність за неповагу до суду» від 2 листопада 1989 р. На сьогоднішній день дослідження цього питання актуалізується тим, що в Україні немає окремого нормативно-правового акту, який би регламентував правила поведінки присутніх в залі судового засідання. Частково такі правила закріплені у кримінально-процесуальному, цивільно-процесуальному, господарсько-процесуальному кодексах, та в кодексі адміністративного судочинства. Також наразі не існує жодного акту, який би визначав повний перелік діянь, що підпадають під термін «неповага до суду».

Метою статті є дослідження правових засад та процесуальних особливостей адміністративної відповідальності за прояв

неповаги до суду для узагальнення та кращого розуміння процедури притягнення до такої відповідальності, визначення її особливостей в порівнянні з притягненням до адміністративної відповідальності за інші правопорушення.

Для досягнення поставленої мети нам необхідно виконати наступні завдання: дослідити ступень наукової розробки цієї теми; проаналізувати положення чинного законодавства, яке регламентує адміністративну відповідальність за прояв неповаги до суду; визначити процесуальні особливості адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду; підвести підсумки.

Стан дослідження. Кожен рік більше тисячі осіб притягується до адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду. В той же час, за даними соціологічних досліджень, серед населення країни частка тих, хто повністю підтримує роботу судів, регулярно знижується. Таким чином, є реальна загроза зростання кількості правопорушень у вигляді прояву неповаги до суду.

Серед вчених, які досліджували питання адміністративної відповідальності, можна відзначити: Д. В. Лученко, В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, Г. М. Атаманчука, О. М. Бандурку, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. М. Бевзенка, А. І. Берлача, Ю. А. Ведернікова, В. В. Галунька, В. М. Гарашука, І. П. Голосніченка, С. Т. Гончарука, Г. В. Джагупова, Є. В. Додіна, В. В. Доненка, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалю, Ю. М. Козлова, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Копана, О. В. Кузьменко, В. І. Курила, Є. В. Курінного, В. М. Марчука, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, Н. Р. Нижник, В. Ф. Опришка, В. М. Селіванова, В. Ф. Сіренка, Р. В. Сінельніка, М. І. Смоковича, В. Д. Сорокіна, С. Г. Стеценка, Ю. А. Тихомирова, М. М. Тищенко, Н. В. Хорошак, В. В. Цветкова, Ю. С. Шемшученка, В. К. Шкарупу, Х. П. Ярмачі та інших.

Із останніх досліджень відповідальності за правопорушення, що посягають на встановлений порядок здійснення правосуддя в Україні, варто виділити роботи В. В. Гречишникової та І. Я. Русенко. Однак, одразу ж слід зазначити, що напрямки удосконалення чинного законодавства та юридичної практики

у сфері відповідальності за прояв неповаги до суду ще недостатньо розроблені науковцями.

Виклад основного матеріалу. «Неповага до суду» — поняття дуже широке. Це великий спектр дій і вчинків як учасників процесу, так і слухачів, які заважають судді вести процес, або свідчать про зневажливе ставлення до судочинства чи правосуддя. Неповагою до суду може бути присутність у залі суду в стані алкогольного сп'яніння [2]; нецензурна лайка [3]; злісне ухилення від явки в суд свідка, потерпілого, позивача, відповідача [4]; порушення порядку в судовому засіданні, невиконання розпорядження головуєчого [5]; самовільне залишення судового процесу без дозволу головуєчого [6]; хамство, вигуки [7]; зневажливе ставлення до зауважень суду [8]. За таку поведінку суддя має право покарати, однак це, власне, право, а не обов'язок судді [9].

Між тим у ст. 50 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. зазначено, що прояв неповаги до суду чи судді з боку осіб, які є учасниками процесу або присутні в судовому засіданні, тягне за собою відповідальність, установлену законом [10]. Слід відмітити, що таку відповідальність встановлено і на конституційному рівні, оскільки у ч. 4 ст. 129 Конституції України прямо зазначено, що за неповагу до суду і судді винні особи притягаються до юридичної відповідальності [11]. Аналізуючи ці норми права варто погодитися із Д. В. Лученком, який вказує, що притягнення до відповідальності за прояв неповаги до суду є його обов'язком, а не правом [12].

Так, посилюють вказану позицію й приписи ч. 2, 3 п. 1, ч. 1 п. 16 постанови Пленуму Верховного Суду України № 8 від 13 червня 2007 р. «Про незалежність судової влади», в яких зазначено: «При здійсненні правосуддя судді повинні утверджувати гарантовану Конституцією та законами України незалежність та самостійність судів, підвищувати авторитет судової влади, забезпечувати обов'язковість судових рішень шляхом справедливого, неупередженого і своєчасного розгляду та вирішення судових справ, дотримання присяги судді, належного

правового реагування на факти тиску на них, втручання в судову діяльність та інші протиправні посягання на правосуддя.

За наявності підстав вважати, що відбувається посягання на незалежність судді щодо неупередженого вирішення судових справ, він **повинен** вжити заходів для припинення такого посягання та притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності» [13].

За змістом ст. 185³ Кодексу України про адміністративні правопорушення, неповага до суду, що виразилась у злісному ухиленні від явки в суд свідка, потерпілого, позивача, відповідача або в невідкоренні зазначених осіб та інших громадян розпорядженню головуєчого чи в порушенні порядку під час судового засідання, а так само вчинення будь-ким дій, які свідчать про явну зневагу до суду або встановлених у суді правил, тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [14].

Із тексту ст. 185³ КУпАП ми одразу бачимо суттєву проблему — фактично неможливо притягнути до адміністративної відповідальності правопорушника за злісне ухилення від явки в суд, тому що вказана стаття КУпАП передбачає відповідальність за злісне ухилення від явки в суд тільки свідка, потерпілого, позивача та відповідача. Крім того, закон не встановлює відповідальності за злісне ухилення від явки в суд законного представника, захисника та спеціаліста. Перелік цих осіб законом встановлений як вичерпний і розширеному тлумаченню не підлягає, а тому притягнення до адміністративної відповідальності інших учасників процесу — адвоката, прокурора — не допускається. Так само незрозуміло із тексту ст. 185³ КУпАП — де може відбуватися прояв неповаги до суду — тільки у залі судового засідання або в приміщенні суду, або на його території, включаючи прилеглу територію паркувальних майданчиків тощо.

Цікавим є те, що судді господарських судів у більшості випадків застосовують пункт 5 ч. 1 ст. 83 Господарського процесуального кодексу (ГПК) України, яким встановлюється право суду при прийнятті рішення стягнути з винної сторони, яка

ухиляється від вчинення дій, покладених на сторону, в дохід Державного бюджету України штраф у розмірі до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Д. В. Лученко, у зв'язку з цим, вказує й на інші чинники, внаслідок яких притягнення до адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду є непопулярним серед суддів:

переконання, що процедура притягнення до відповідальності за ст. 185³ КУпАП є з одного боку недієвою (через відносно м'яку санкцію у вигляді штрафу), а, з іншого, занадто складною та тривалою.

впевненість, що в умовах, коли суспільство знаходиться в стані загального невдоволення державною владою, не варто зайвий раз дратувати учасників процесу.

побоювання, що притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду буде додатковою вагомою причиною для скарги на дії судді [12].

Відповідно до частини 2 статті 134 КАС України питання про притягнення особи до відповідальності за прояв неповаги до суду вирішується органом негайно після вчинення правопорушення, для чого у судовому засіданні оголошується перерва [15]. Справи про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 185³ розглядаються протягом доби (ст. 277 КУпАП). Справи про адміністративні правопорушення, передбачені вказаною статтею, розглядаються в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Процедура фіксування прояву неповаги до суду є дещо відмінною від фіксування будь-якого іншого адміністративного правопорушення. Відповідно до частини 1 статті 258 КУпАП протокол про адміністративне правопорушення не складається, якщо особа не оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається. Такий протокол є додатком до постанови по справі про адміністративне правопорушення.

Як роз'яснює Вищий адміністративний суд України (ВАСУ), питання про притягнення особи до відповідальності вирішується судом негайно після вчинення порушення, про що в судовому засіданні судом виноситься відповідна поста- нова, яка не підлягає оскарженню. Протокол в такому разі не складається [16].

Слід також звернути увагу на те, що притягнення до адміні- стративної відповідальності може здійснюватись місцевими господарськими та адміністративними судами, апеляційними судами, вищими спеціалізованими судами та Верховним Судом України (ст. 221-1 КУпАП). А не лише районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями), як це було раніше (ст. 221 КУпАП).

У разі наявності будь-яких заперечень стосовно визнання особою — правопорушником діяння, яке полягає у прояві непо- ваги до суду, судовому розпоряднику, відповідно до пункту 7¹ статті 255 КУпАП надається повноваження щодо складення протоколу про адміністративне правопорушення.

Тому при вчиненні адміністративного правопорушення складається протокол уповноваженою на те особою або пред- ставником громадської організації чи органу громадської само- діяльності. Відповідно до ст. 254 КУпАП протокол, у разі його оформлення, складається у двох екземплярах, один з яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.

У протоколі про адміністративне правопорушення зазна- чаються: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її ви- явлення); місце, час вчинення і суть адміністративного право- порушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яка притягається до адміністра- тивної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішен- ня справи. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі.

Протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка притягається до адміністративної відповідальності; при наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписано також і цими особами.

У разі відмови особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від підписання протоколу, в ньому робиться запис про це. Особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання.

При складенні протоколу особі, яка притягується до адміністративної відповідальності, роз'яснюються його права і обов'язки, передбачені статтею 268 Кодексу, про що робиться відмітка у протоколі.

За змістом статті 294 КУпАП постанова про притягнення до адміністративної відповідальності за неповагу до суду за якою передбачена відповідальність у вигляді штрафу від двадцяти до ста неоподаткованих мінімумів доходів громадян, набирає законної сили після її оголошення. Така постанова оголошується після завершення перерви щодо вирішення питання про притягнення до адміністративної відповідальності.

Хотілося б звернути увагу на позицію Верховного Суду України, викладену у постанові Пленуму від 13 червня 2007 р. № 8 «Про незалежність судової влади», якою передбачено, що суди повинні належним чином реагувати на порушення учасниками процесу та іншими присутніми в залі судового засідання особами встановленого законом і судом порядку розгляду справ та за наявності підстав вирішувати питання про притягнення винних у вчиненні таких порушень до відповідальності.

Адміністративним стягненням за вияв неповаги до суду, що може виражатися як в злісному ухиленні від явки до суду, так і в завданні образ суду чи судді є накладення штрафу у розмірі від двадцяти до ста неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Законом України «Про судоустрій та статус суддів» внесено зміни до статті 185-3 КУпАП, чим скасовано адміністративний

арешт до 15 діб як стягнення за прояв неповаги до суду. Такий стан речей не може позитивно відзначитися на стані правосуддя, адже прояв неповаги у судовому засіданні може здійснюватися у різних формах. Тому існування лише штрафу як адміністративного стягнення за вияв неповаги до суду чи судді не завжди може виступати співмірною та достатньою санкцією за нехтування правилами поведінки у залі суду та дотримання обов'язків присутніми.

У цьому ж контексті не можна не погодитись із І. Я. Русенко, яка зазначає, що в Україні, де за прояв неповаги до суду передбачена адміністративна відповідальність, існує досить м'які форми покарання, на відміну, від держав англосаксонської системи права, в яких, як правило, передбачено кримінальну відповідальність за неповагу до суду. До того ж, важливим засобом зміцнення авторитету судів та суддів є судове переслідування за неповагу до суду. Воно трактується досить широко. Будь-яке втручання у відправлення правосуддя: передчасні публікації у пресі, переговори з присяжними, тиск на сторони та свідків, недозволена поведінка у суді, непідкорення наказу суду – усе це може вважатися неповагою до суду. Адже у державах англосаксонської правової системи авторитетність судового процесу підтримується багатовіковою традицією громадської поваги до суду як важливої державної інституції.

Отже, підводячи підсумки, треба зазначити, що у нашій державі таке порушення, як прояв неповаги до суду, не вважається злочином проти правосуддя, і за його вчинення передбачено адміністративну відповідальність у вигляді штрафу. Розгляд і вирішення справ про такі адміністративні правопорушення не завжди відбувається за загальними правилами КУпАП, оскільки нормами цього процесуального акту встановлюються певні особливості щодо порядку притягнення осіб до відповідальності саме за цією категорією справ. Так, особливістю адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду є те, що протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ст.185-3 КУпАП, складає особливий суб'єкт – судовий розпорядник, законодавством встановлений невеликий строк для розгляду справ про адміністративні правопорушення даного виду тощо.

Варто погодитись із Д. В. Лученком та О. О. Крестьяніновим в тому, що основними чинниками, що впливають на формування належного ставлення до суду є (не)відповідність особи, що обіймає посаду судді, її моральних і професійних якостей, неприпустимість дискредитації судової влади з боку інших органів влади, наявність законодавчо встановлених правових гарантій забезпечення поваги до суду. Вважаємо, що неповага до суду чи судді — це перш за все прояв відсутньої правової культури та свідомості громадян — учасників процесу. Тому для побудови справжньої правової держави необхідно виховувати у собі належне ставлення до осіб, які творять правосуддя.

Список використаних джерел:

1. Бриллиантов А. В. Неуважение к суду: сложные вопросы квалификации / А. В. Бриллиантов // Уголовное право. — 2011. — № 4. — с. 15–20.
2. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] : [http://reyestr.court.gov.ua/]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/307-76351.
3. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] : [http://reyestr.court.gov.ua/]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review-/13360929.
4. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] : [http://reyestr.court.gov.ua/]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review-/11763623.
5. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] : [http://reyestr.court.gov.ua/]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Revi-ew/34668326.
6. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] : [http://reyestr.court.gov.ua/]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Rev-iew/23970922.
7. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] : [http://reyestr.court.gov.ua/]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/-Review/26192747.
8. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс] : [http://reyestr.court.gov.ua/]. — Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Revi-ew/34668326.
9. Русенко І. Я. Проблеми практичного застосування юридичної відповідальності за прояв неповаги до суду / І. Я. Русенко // Міжнародні науково-практичні інтернет-конф. За різними юридичними напрямками — Режим доступу: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=1164.

10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545
11. Конституція України: зі змінами // [Електронний ресурс]. — <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
12. Лученко Д. В, О. О. Крестьянинов. Прояв неповаги до суду: проблематика застосування господарськими судами заходів адміністративної відповідальності: науково-практичний посібник. — Х.: Юрайт, 2015. — 96 с.
13. Про незалежність судової влади: постанова пленуму Верховного Суду України від 13. 06. 2007 № 8//Вісн. Верховн. Суду України». — 2007. — 00. — № 06
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відом. Верх. Ради УРСР. 1984. Ст. 185³.
15. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747—IV // Офіційний вісник України від 26.08.2005 р. — № 32. — Ст. 1918.
16. Лист Вишого адміністративного суду України від 22.10.2010 р. № 1467/11/13-10 «Щодо порядку застосування адміністративними судами статті 1853 Кодексу України про адміністративні правопорушення».

А. Д. Сидельников, Т. В. Кобринский

**Особенности привлечения к административной ответственности
за проявление неуважения к суду**

Статья посвящена особенностям привлечения к административной ответственности за проявление неуважения к суду. Определены отдельные аспекты и выяснено правовое основы юридической ответственности за проявление неуважения к суду. Рассмотрены особенности привлечения к такой ответственности в судах общей юрисдикции.

Автор пытается продемонстрировать проблемы законодательного регулирования привлечения к административной ответственности за проявление неуважения к суду: отсутствие отдельного нормативного правового акта, который бы регламентировал правила поведения присутствующих в зале судебного заседания, отсутстви еполного передня деяний, подпадающих под определение «неуважение к суду» и другие.

Целью стать и определено исследования правовых основ и процессуальных особенностей административной ответственности за проявление неуважения к суду. Автором проанализирована степень научной разра-

ботки темы, положения действующего законодательства и определены процессуальные особенности административной ответственности за проявление неуважения к суду.

Ключевые слова: административная ответственность, проявление неуважения к суду, злостное уклонение, явное пренебрежение, судебное заседание, нарушение порядка, явка в суд.

O. D. Sydielnikov, T. V. Kobrynskyi

Features of administrative responsibility for display of disrespect to court

The article is devoted to the peculiarities of bringing to administrative responsibility for showing contempt of court. It is noted that in Ukraine there is no separate regulatory action that would regulate the rules of behavior of those present in the courtroom. There is no act that would define a complete list of actions forming the definition of "contempt of court".

The author believes that the place of the court in the system of state authorities and its role in protection of human rights and freedoms determines the level of development of democracy in the society. Among the problems which impede the proper functioning of the judicial system, there are various forms of contempt of court.

The purpose of this article is to study the legal principles and procedural peculiarities of administrative liability for contempt of court. The author analyzes the degree of scientific development of the topic, the provisions of current legislation, and the procedural peculiarities of administrative responsibility for showing contempt of court.

The following tasks were fulfilled to achieve the set goals: the degree of scientific development of this topic was researched; provisions of the current legislation, which regulates the administrative responsibility for displaying disrespect to the court were analyzed; the procedural peculiarities of administrative responsibility for contempt court were determined; conclusions were made.

Certain aspects of legal responsibility for contempt of court are defined. The legal bases of legal responsibility for contempt of court are found out and its features in courts of general jurisdiction are considered.

The article highlights the importance of bringing to responsibility for showing contempt of court. According to the author, this is one of the means to guarantee the independence of judge.

The article also explores the problems and prospects for improving the responsibility for contempt of court. The negative trends are indicated. In particular,

the unpopularity of judges to bring administrative responsibility for contempt of court and the grounds for such unpopularity.

The article states that in Ukraine such offense as contempt of court is not considered a crime against justice, and it provides administrative responsibility in the form of a fine for its commission. The consideration and solution of such administrative offense cases do not always take place under the general rules of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, since the norms of this procedural act establish certain features regarding the procedure for bringing persons to responsibility in this category of cases.

The author concluded that the main factors influencing the formation of a proper attitude to the court are the (non)correspondence of the person who holds the position of a judge, his moral and professional qualities, the inadmissibility of discrediting the judiciary by other authorities, the existence of legally established law guarantees of securing respect for the court. Disrespect for a court or a judge is primarily a manifestation of a lack of legal culture and consciousness of the citizens involved in the process. Therefore, in order to build a true law state, it is necessary to foster a proper attitude towards those who administer justice.

Key words: *administrative responsibility, display of disrespect to court, malicious evasion, obvious disrespect, judicial session, order presiding.*

Любченко О. О., асистент кафедри кримінального та адміністративного права і процесу Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

РІШЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ДЕМОКРАТИЧНИХ ДЕРЖАВАХ: ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПОРЯДОК ПРИЙНЯТТЯ

У статті аналізуються підходи до визначення рішень органів державної влади в демократичних державах та порядку їх прийняття.

Автор наголошує на необхідності використання комплексного підходу для дослідження окреслених питань, розглядає терміни «рішення», «державне управління», «прийняття рішення» та класифікації рішень органів державної влади крізь призму демократичного політичного режиму, окрема увага приділяється аналізу політичних рішень.

Ключові слова: рішення органів державної влади, державне управління, класифікація рішень, політичні рішення, прийняття рішення, етапи прийняття рішень, демократичний політичний режим.

Актуальність теми. Трансформаційні процеси, притаманні сучасній правовій системі України, вимагають забезпечення ефективності здійснення політичної влади, реалізація якої, як відомо, здійснюється за допомогою ухвалення рішень. Зміни

в суспільстві потребують прийняття органами державної влади максимально ефективних рішень. Як зазначав Дж. Гордон: «Ухвалення рішень – основа основ державного управління, як і всієї організованої людської поведінки» [1, с. 42].

Як зазначає О. І. Соловйов, в будь-якому соціумі прийняття рішень виступає універсальним механізмом та формою цілеспрямованої діяльності будь-яких суспільних акторів. По суті, – продовжує автор, – це один із тих «наскрізних» процесів, які присутні у всіх сферах та на всіх рівнях діяльності найрізноманітніших суб'єктів, що взаємодіють між собою з різних приводів. Одним словом, і індивід, і група, й інститут у повсякденному житті або в ході вирішення публічних завдань постійно діють у форматі оцінки ситуації, яка склалася, висунення відповідних своїм інтересам цілей, розгляду альтернатив їх досягнення, реалізації завдань та ін.[2, с. 13]. Значення процесів ухвалення політичних рішень і для політичної теорії, і для практичної політики настільки велике, що сама сутність політичної влади та адміністративного управління в західній політології зводиться до інтерпретації реального контролю над ухваленням рішень, а осіб, що приймають рішення, особливо рішення стратегічного характеру, відносять до володарюючої еліти [3, с. 128].

Для комплексного аналізу владного рішення вкрай важливими є здобутки таких наукових дисциплін, як політологія, соціологія, економічна теорія, психологія, оскільки, як слушно відзначає В. Парсонс, фокус кожної з цих дисциплін і підходи, які вони містять, відрізняються. Напевно, – продовжує автор, – жодна дисципліна не може все пояснити у такій складній справі, як прийняття рішень... Внески до аналізу прийняття рішень незмінно перекриваються і взаємодіють між собою. Один фокус служить критикою іншого, і часто існує загальна основа для підходів і їх різних рамок.[4, с. 223].

Розробка проблематики владного рішення у широкому теоретичному та методологічному контексті пов'язана з працями таких закордонних дослідників, як Г. Саймон, Г. Лассуел, Д. Істон, В. Парсонс, Д. Стоун, П. Розанвалон, Д. Дзоло, Б. Манен та ін. До вітчизняних науковців, які займалися вказаною проблематикою належать В. Авер'янов, В. Бакуменко,

Б. Кухта, Ю. Мирошниченко, Н. Подвірна, В. Абізов, О. Мазур, Д. Табачник, С. Внучко, О. Шаян та ін.

Метою статті є аналіз підходів до визначення рішень органів державної влади в демократичних державах та порядку їх прийняття. Ми пропонуємо дослідити окреслені питання, використовуючи комплексний підхід, розглянути терміни «рішення», «державне управління», «прийняття рішення» та класифікації рішень органів державної влади крізь призму демократичного політичного режиму, приділяючи при цьому окрему увагу аналізу політичних рішень.

Виклад основного матеріалу. Вважаємо за необхідне розглянути сам термін «рішення». Так, фахівцями вироблені різні визначення вказаного терміну. Наприклад, на думку польського політолога А. Боднара, рішення — це завжди акт вибору, що робиться перед початком діяльності особами або групами людей [3, с. 129]. Із точки зору представників теорії менеджменту, рішення — відповідно до постулатів теорії «раціонального вибору» — це визначення альтернативи. Ухвалення рішень — складова частина будь-якої управлінської функції, це інтегральна частина управління організацією будь-якого роду [5, с. 5]. Цікавими видаються роздуми з цього приводу Б. Кухти: «Влада за суттю є безперервний процес прийняття рішень позитивного чи негативного плану. Як метод рішення, за структурою, він може ділитися на політичні, соціально-економічні, культурологічні і т.п. рішення. Тим не менше, всяке рішення — це вибір між якимись варіантами, пропозиціями, це альтернатива чомусь. Коли вона відсутня, починається те, що називаємо призначенням, фатумом, долею. Тому у загальному плані можна ствердити: рішення — це вольовий акт суб'єкта, зміст якого полягає у виборі одного хоча б із двох варіантів. Водночас, рішення — це завжди діяльність, це діяльнісний акт вольового характеру для досягнення певних цілей, системних ідеалів тощо» [6, с. 76].

У словниках можна знайти такі визначення цього терміна: «Рішення — 1) загальна назва правових актів, що приймаються чи видаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями, посадовими особами (закони, укази, постанови, розпорядження, накази,

вироки суду тощо); 2) нормативний акт розпорядчого характеру, що ухвалюється представницьким органом місцевого самоврядування або його виконавчим органом у колегіальному порядку для розв'язання найважливіших питань, віднесених до їх компетенції; 3) правовий акт, що видається спільно кількома неоднорідними органами (державної влади, місцевого самоврядування, громадських організацій) із спільних питань, що належать до їх компетенції [7, с. 462]. У Великому енциклопедичному юридичному словнику міститься таке визначення терміну «рішення»: 1) У найзагальнішому соціально-психологічному плані – свідомий і вольовий акт особи, який передбачає вибір між альтернативними варіантами можливої поведінки у процесі досягнення певної мети. 2) У межах діяльності органів влади та місцевого самоврядування – правові акти, які встановлюють нові, змінюють чи скасовують діючі правові норми [8, с. 781].

Нам імпонує позиція Н. Подвірної, яка розглядає управлінське рішення як процес вироблення та реалізації раціонального варіанта вирішення проблеми чи виконання завдання або як фіксований правовий акт (нормативний чи індивідуальний) [9, с. 119].

Кожне з наведених визначень містить раціональну складову, проте в межах подальшого дослідження нами конституційно-правових засад ухвалення рішень вищими органами державної влади України найбільш прийнятним видається визначення рішення саме як процесу вироблення та реалізації варіанту розв'язання проблеми чи виконання завдання або як фіксованого правового акту.

У цьому контексті доцільно визначитися із поняттям самого державного управління. Так, підтримуємо позицію С. Г. Серьогіної та М. М. Рассолова, які використовують поняття державне управління в широкому сенсі. Зокрема, М. М. Рассолов наголошує, що різновидом соціального управління є державне управління. Йому також притаманні розгалужені мережі інформаційних потоків, що проходять і від суб'єктів до об'єктів управління (канали прямого зв'язку), і від об'єктів до суб'єктів управління (канали зворотного зв'язку). Відмінною

ж особливістю державного управління є той факт, що суб'єктом державного управління є органи державної влади. Саме вони здійснюють управлінський вплив на суспільні відносини та конкретних людей [10, с. 580–581].

Автор відзначає, що на основі багатовікового досвіду вироблені оптимальні механізми державного управління, в яких задіяні такі автономні управлінські структури, як законодавча і виконавча влада різних рівнів, суди, банківська система, прокуратура та ін. Усі перераховані органи — суб'єкти державного управління в широкому сенсі цього слова. Кожному з них притаманні самостійні, нерідко властиві тільки йому специфічні методи здійснення управлінської діяльності [10, с. 581].

Такий підхід до державного управління принципово відрізняється від концепції, що існувала раніше, відповідно до якої державне управління розумілося у вузькому сенсі цього слова, лише як діяльність виконавчого апарату органів державної влади. С. Г. Серьогіна також наголошує на необхідності розглядати державне управління в більш широкому розумінні, як владно-організуючий вплив держави на суспільні відносини [11, с. 561].

Рішення в системі органів державної влади дуже різноманітні, багаторівневі і мають різну юридичну силу. Деякі рішення приймаються на рівні вищих та центральних органів державної влади і спрямовані на вирішення найважливіших проблем держави, інші є допоміжними. В юридичній літературі зустрічаються такі терміни, як «державно-політичне рішення» [12; 13], «політичне рішення» [14; 15], «державне рішення» [2] «управлінське рішення» [16; 17], «державно-управлінське рішення» [18], «владне рішення» [19]. Ю. Р. Мирошниченко, враховуючи дуже великий спектр та різну значимість таких рішень, виділяє поняття «державно-політичне рішення» для певного класу управлінських рішень на відміну від множини інших рішень у системі державного управління, які за своїм масштабом та наслідками ніяк не можна вважати державно-політичними і для яких використовуються терміни «управлінські рішення» та «рішення». Тобто термін «управлінське рішення» — це найбільш загальне поняття, його можна розуміти як певні дії керівної

системи щодо керованої [9, с. 119]. Терміни «державно-політичне рішення» та «політичне рішення» фактично вживаються як синоніми. Взагалі, — пише Ю. Мирошніченко, — словосполучення «державні» та «державно-політичні» використовуються для підкреслення того, що предмет безпосередньо стосується державної діяльності, надання йому значущості та масштабності [12, с. 31].

На доцільності поділу політичних рішень відповідно на ключові рішення, від яких залежить життя всього суспільства, та на звичайні, що стосуються функціонування окремих інститутів і життя невеликих груп, наголошував Ю. Тихомиров [13, с. 22]. До основних ознак державно-політичних рішень автор відносив такі: спрямованість на вирішення проблеми державного рівня; прийняття вищими або центральними органами державної влади; оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-цільових документів (програм, проєктів, концепцій) та організаційно-розпорядчих рішень (доручень, штатних розписів і структур, інструкцій тощо); належність до державно-політичних відносин (є їх елементами); формування на їх основі державно-правових впливів; обов'язковість для виконання всіма зазначеними в них особами, підприємствами, організаціями, установами, органами влади; першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами.

В. Лисцов формулює два підходи до визначення критеріїв і меж політичного рішення. По-перше, до класу політичних рішень належать тільки ті рішення, що їх ухвалюють посадовці або колегіальні органи державної влади. По-друге, політичне рішення — не лише рішення в рамках державних інститутів, а й рішення політичних партій, груп тиску, що мають значні ресурси і вагомий вплив на політичний процес. А. Дегтярьов додає ще один важливий критерій в окресленні меж політичних рішень — агента, який його ухвалює [20, с.87]. Н. Подвірна застосовує наступні критерії для визначення політичних рішень: по-перше, політичні рішення мають формулювати загальні завдання, що зачіпають базові цінності й корінні інтереси основних соціальних груп та політичних акторів; по-друге, ці рішення мають впливати на збереження або зміну нормативно-

політичного ладу; по-третє, політичні рішення пов'язані з регулюванням, розподілом і перерозподілом ключових ресурсів суспільства [15, с.183].

В юридичній літературі існує дуже велика кількість класифікацій рішень органів державної влади. Так, Р. Макридис виділяє наступні види рішень, засновуючись на їх масштабах: фундаментальні — зачіпають все суспільство; законодавчі — власне закони і підзаконні акти; адміністративні — ті, що супроводжують, забезпечують виконання попередніх видів, та судові рішення) [21, с. 19]. Проте, як зазначає багато дослідників із приводу цієї класифікації, можна привести безліч прикладів політичних рішень, які не підпадають під жоден з перелічених [22]. Слід погодитися із В. А. Козбаненко, який зазначає, що рішення, які ухвалюються владними структурами можна умовно поділити на два підвиди: власне політичні та адміністративні. Перші приймаються з найбільш важливих суспільно значущих проблем вищими органами державної влади. Адміністративні ж рішення, будучи підлеглими власне політичним, спрямовані на забезпечення умов для підготовки, прийняття та реалізації рішень політичного керівництва [23, с. 124]. Деякі вчені за критерієм направленості процесу у часі виділяють тактичні або фундаментальні [24, с. 99] та інкрементальні [25, с. 387] рішення. За способом погодження — поділяють на компромісні, безкомпромісні та консенсуальні [26, с. 247–249] рішення. О. А. Науменко виділяє такі типи рішень: індивідуальні (здіяна тільки одна людина); сумісні паритетні (здіяні двоє і більше людей, що знаходяться у відносинах координації та симетрії); сумісні ієрархічні (двоє і більше людей знаходяться у відносинах субординації та асиметрії); міжгрупові (відносний паритет між групами); макроорганізаційні (комплексна та багаторівнева ієрархія у взаємовідносинах сукупності груп та спільностей) [27]. Існує й багато інших класифікацій, але вважаємо недоцільним зупинятися на цьому питанні більш детально, оскільки у межах подальших наукових досліджень нас більше цікавить саме прийняття рішень вищими колегіальними органами державної влади, зокрема конституційно-правові засади цього процесу.

Слушно відзначити, що в Основному Законі України використовується два терміни «прийняття рішень» (зокрема, ч. 3 ст. 22, п.п. 3, 4, 11, 15, 35, ч. 1 ст. 85, ч. 1 ст. 87, п. 3 ч. 2 ст. 88, ч. 4 ст. 94, п. 30 ч. 1 ст. 106, ст. 110, ч. 3 ст. 113, ч. 3,4 ст. 115, ст. ст. 155, 156, 158, 160, 161 Конституції України) та «ухвалення рішень» (зокрема, ч. 4 ст. 126, ч. 2 ст. 147, ч. 4 ст. 149, ст.ст. 151², 152 Конституції України) [28]. На нашу думку, це свідчить про можливість використання цих термінів як синонімів.

С. Г. Туронок вважає, що формулювання та прийняття політичних рішень становить собою механізм перетворення суспільних відносин у загальнообов'язкові публічні норми, які регулюють взаємовідносини, що визначають розподіл владних ресурсів у суспільстві з метою рішення політично значущих проблем [29, с. 28]. На думку О. І. Соловйова, прийняття політичних рішень представляє сукупність дій різних суб'єктів із свідомої постановки та досягнення цілей у сфері державної влади [30, с. 481]. Автор, узагальнюючи різні парадигми, виділяє два основних підходи до прийняття політичних рішень – нормативний та поведінковий [30, с. 481–482]. У межах першого передбачається, що дії людини обумовлені її раціональним вибором, а значить – можна розробити конкретний алгоритм прийняття рішень, заснований на математичних моделях. Поведінковий же підхід, навпаки, заснований на тому, що структура людської діяльності занадто широка і її не можна звести до конкретних операцій, кожна з яких піддавалася б аналізу. Тобто, процес прийняття рішень завжди має ситуативний та частково спонтанний характер. Як зазначає в цьому контексті Г. Саймон, будь-яке рішення – це поєднання раціоналізму та ірраціоналізму. Він говорить, що раціональність має бути обмежена. Процес прийняття рішень як діяльність у світі обмеженої раціональності є мотивований забезпеченням, а не максимізацією: це означає, що прийняті рішення не виходять із розгляду усіх наявних альтернатив. У такому випадку суб'єкт прийняття управлінського рішення може прийняти рішення, що не перевищує його обмеженої когнітивної здатності [31, с. 248]. Американський учений Д. Андерсон також відстоював думку про те, що управління в державній сфері неможливо звести до раціонального вибору

з декількох визначених варіантів; вони занадто пов'язані з «боротьбою, критикою, торгом та компромісами, дискусіями та взаємними домовленостями» [32, с. 22–25].

А. О. Дегтярьов також виділяє два «метапідходи» у прийнятті політичних рішень. В основі першого, прескриптивного, лежить принцип формалізації ідеальних моделей прийняття рішень. Такий підхід характерний переважно для дослідників у галузі математики та кібернетики, економіки й юриспруденції. Другий, дескриптивний підхід, частіше зустрічається серед психологів, соціологів, політологів, які надають більшого значення випадковим факторам навколишнього середовища, «тіньовим» механізмам, неформальним правилам тощо. Відповідно, у межах першого підходу методологічною основою часто виступають кількісні методи дослідження, а в межах другого — якісні, і, зокрема, «метод вивчення випадку чи прецеденту» (case study) [20, с. 22–25].

Термін «прийняття рішення», як зазначає Н. Шаброва, можна розуміти двояко: із одного боку, це вибір на користь тієї чи іншої дії, моделі поведінки та інше; із іншого — це поетапний процес, що випереджає та включає в себе цей вибір (а найчастіше також і етапи, що супроводжують вже прийнятий вибір, такі як контроль, корекція рішення та ін.) [33].

Б. Кухта зазначає, що у контексті розгляду політичних рішень ідеться, по-перше, про владний процес, найважливіша риса якого — високий рівень організованості (держава), по-друге, рішення на такому високому рівні здебільшого ухвалюють свідомо, а це означає, що суб'єкт, який ухвалює політичне рішення, має напрацьовувати узагальнені знання про зв'язки, відносини, закономірності об'єктивного світу, вміти формулювати цілі й розробляти плани, передбачаючи функціонування соціальної та політичної сфери. Також політичні рішення пов'язані з регулюванням емоційних, раціональних та предметно-практичних відносин із дійсністю та контролем за ними, із визначенням ціннісних орієнтирів суспільного та приватного буття, творчою видозміною власного існування) [6, с. 136].

Як і будь-яка інша процедура, прийняття рішення органами державної влади передбачає певний порядок такого прийняття.

Адже, як зазначає В. М. Протасов, принципово важливою ознакою процедури є наявність попередньо встановленої моделі (програми), відповідно до якої вона втілюється в життя, в реальну поведінку суб'єктів. У загальному плані ця модель становить певний порядок, послідовність у вчиненні дій, операцій, тобто є своєрідним алгоритмом, реалізація якого повинна призвести до бажаного результату [34, с. 24]. Таким чином, процедура має місце там, де існує певна послідовність, черговість здійснення яких-небудь дій [35, с. 8]. У літературі наявні різні підходи щодо виокремлення конкретних етапів прийняття рішень. Так, Т. Сааті відзначав, що зазвичай процес прийняття рішень містить наступні складові: планування, генерування ряду альтернатив, встановлення пріоритетів, вибір найкращої лінії поведінки після знаходження низки альтернатив, розподіл ресурсів, визначення потреб, передбачення результатів, побудова систем, вимір характеристик, забезпечення стійкості системи, оптимізація та вирішення конфліктів [36, с. 11]. Г. Лассуелл запропонував 6 етапів: із них перші два — попередні (збір інформації, напрацювання альтернатив), третій — безпосередньо прийняття того чи іншого рішення, а наступні етапи пов'язані з супроводом, контролем, оцінкою ефективності і т.п. [37, с. 233]. Особливо важливим видається те, що в цій моделі Лассуелл приділив увагу зворотному зв'язку, а саме — оновлення, перегляд або скасування рішення на останньому етапі. В. Є. Абизов підкреслює, що аналіз точок зору різних зарубіжних та вітчизняних авторів дозволяє представити структуру процесу прийняття рішення таким чином: 1. Оцінка ситуації суб'єктом державної влади. 2. Виявлення проблеми в об'єкті влади чи в структурі суб'єкта влади (саморефлексія). 3. Постановка проблеми в законодавчому порядку. 4. Розробка проблеми експертами. 5. Вибір мети та засобів її досягнення. 6. Обговорення та прийняття в законному порядку [38, с. 9]. Д. Миронова розглядає наступні етапи прийняття політичних рішень: 1. Визначення мети, для якої потрібне рішення. Автор наголошує на тому, що це найголовніша, стратегічна частина прийняття рішення. 2. Формулювання проекту рішення (мова йде про те, що на розгляд виносяться різні альтернативні варіанти рішення однієї і

тієї ж проблеми. 3. Утвердження рішення відповідно до закону. 4. Реалізація державного рішення. 5. Оцінка результатів рішення [39].

Поширеним у літературі є наступний поділ рішення на етапи: 1. Оцінка ситуації суб'єктом державної влади. 2. Виявлення проблеми в об'єкті влади чи структурі суб'єкта (саморефлексія). 3. Постановка проблеми в законодавчому порядку. 4. Розробка проблеми експертами. 5. Обговорення та прийняття рішення [16, с. 124]. Саме такий підхід нам видається найбільш оптимальним.

О. Мазур звертає увагу на те, що процедура прийняття політичного рішення багато в чому залежить від характеру політичного режиму [3, с. 130]. Як відомо, політичний режим – це система методів, способів та засобів здійснення політичної влади [40, с. 55]. Так, авторитарні та тоталітарні режими мають особливі правила прийняття політичних рішень. Для них характерні авторитарно-бюрократична технологія та закритий характер: рішення приймає обмежене коло осіб, без всебічного аналізу різноманітної інформації, кулуарно, без обговорення з політичною опозицією (якої часто просто офіційно не існує), без урахування громадської думки. На відміну від тоталітарних та авторитарних режимів, демократичні політичні режими мають чітко визначені процедурні правила прийняття політичних рішень – зафіксовані в законах та інших нормативних актах, зі сталою традицією публічних дебатів, узгодження між різними групами, із урахуванням громадської думки [3, с. 130].

Аналізуючи зміст принципу свободи права вибору у сучасному міжнародному праві, М. В. Буроменський підкреслює, що право вибору полягає в праві народу визначати свій політичний режим, тобто створювати вільні політичні інститути, самостійно приймати рішення про свій політичний статус, вільно йти по обраному шляху соціального та політичного розвитку, обирати свою власну соціально-політичну систему. Право свободи соціально-політичного вибору означає юридичну рівність соціальних і політичних систем держав, оскільки вони не суперечать існуючим загальновизнаним нормам міжнародного права [41, с. 110].

У цьому контексті вважаємо за доцільне нагадати, що ознаками демократичного режиму є наступні: 1) широка участь народу у формуванні і здійсненні державної влади як безпосередньо (вибори, референдум), так і через своїх представників; 2) виборність і змінюваність державної влади, розвиненість місцевого самоврядування; 3) підтримка розвитку громадянського суспільства; 4) ухвалення всіх важливих для суспільства рішень більшістю з урахуванням інтересів меншості; 5) реальне забезпечення прав людини; 6) реалізація принципу поділу державної влади; 7) високий рівень політичного плюралізму; 8) верховенство права [42, с. 74–75].

Висновки. Таким чином, державний режим як складова форми держави має визначальний вплив на процес ухвалення рішень вищими колегіальними органами державної влади. В. П. Колісник відзначає, що можливість впливати на рішення публічних органів влади та визначати політичну долю посадових осіб, які здійснюють державне управління, є одним із критеріїв можливості побудови демократичного політичного режиму [43, с. 122]. Водночас конституційне право є одним із каналів проведення в життя демократичних реформ і утвердження демократичних інститутів, наголошує Ю. Г. Барабаш [43, с. 5].

Підсумовуючи викладене вище, з урахуванням багатоманітності підходів до визначення поняття рішення органу державної влади найбільш оптимальним у межах нашого дослідження видається його аналіз із точки зору широкого поняття державного управління як процесу вироблення та реалізації варіанту розв'язання проблеми чи виконання завдання або ж як фіксованого правового акту.

Водночас прийняття рішень органами державної влади становить собою сукупність дій різних суб'єктів із свідомої постановки та досягнення цілей у сфері державної влади. При цьому найбільш оптимальним, на наш погляд, є виділення наступних етапів прийняття рішення: 1. Оцінка ситуації суб'єктом державної влади. 2. Виявлення проблеми в об'єкті влади чи структурі суб'єкта (саморефлексія). 3. Постановка проблеми в законодавчому порядку. 4. Розробка проблеми експертами. 5. Обговорення та прийняття рішення.

Термін «прийняття рішення», на наше переконання, має розглядатись насамперед крізь призму демократичного політичного режиму, у зв'язку з чим наша увага у подальших дослідженнях буде зосереджена на демократичних засадах ухвалення рішень вищими колегіальними органами державної влади України, що визначають сенс організації органів публічної влади у сучасних демократичних суспільствах.

Список використаних джерел

1. Gordon George. Public Administration in America. — 3-d edition. — N. Y.:St. Martins Press, Inc,1986. — 242 p.
2. Соловьёв А. И. Принятие государственных решений: учеб. пособие / А. И. Соловьёв. — 2-е изд. Перераб. и доп. — М.: КНОРУС, 2009. — 344 с.
3. О. Г. Мазур. Політичне рішення і процес його прийняття: специфіка національних та суспільно-політичних умов // Вісник СевНТУ: зб. наук. пр. — Вип. 145. — 2013 р. — С. 128—132.
4. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс / пер. з англ. — К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. — 549 с.
5. Мескон М. Х. Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури [пер. з англ.]. — М.: Дело, 1992. — 702 с.
6. Кухта Б. Політична влада та її рішення. — Львів: ЦГД, 2006. — 240 с.
7. Шляхтун П. П. Конституційне право: Словник термінів / П. П. Шляхтун. — Київ : Либідь, 2005. — 566 с.
8. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. — 992 с.
9. Н. Подвірна. Умови ефективності управлінських рішень / Н. Подвірна // Українська національна ідея : реалії та перспективи розвитку. — 2011. — Випуск 23. — С. 118—122.
10. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. проф. М. М. Рассолова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. — 2012. — 735 с.
11. Сergyogina С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики: монографія / С. Г. Сergyogina. — Х.: Право, 2011. — 768 с.
12. Мирошниченко Ю. Р. Організаційно-правові засади підготовки та прийняття державно-політичних рішень. — Х.: Фактор, 2004. — 224 с.
13. Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. — М.: Наука, 1972. — 286 с.

14. Абизов В. Є. Політичне рішення: процес підготовки і прийняття // В. Є. Абизов/ Автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. політ. наук за спец 23.00.02 – політичні інститути та процеси. – К.: 1994 – 20 с.
15. Подвірна Н. Специфіка механізму ухвалення політичних рішень в Україні у період трансформаційних процесів / Н. Подвірна// Вісник Львівського ун-ту. – С. 180–187.
16. В. Ю. Добровольський. Актуалізація проблеми прийняття управлінських рішень / В. Ю. Добровольський // Теорія та практика державного управління : у 2-х ч. – Х. : Магістр, 2006. – № 2 (16). – Ч. 1. – С. 121–125.
17. Дегтяр А. О. Управлінські рішення в органах державної влади: монографія / А. О. Дегтяр, В. Ю. Степанов, С. В. Тарабан; За заг. ред. А. О. Дегтяра. – Х.: «С. А. М», 2010. – 276 с.
18. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія / А. О. Дегтяр. – Х. : Магістр, 2004. – 224 с.
19. Драшкович А. І. Особливості легітиматії владного рішення в умовах демократичного переходу / А. І. Драшкович // Актуальні проблеми політики. – Вип. 49. – 2013 р. – С. 141–148.
20. Дегтярев А. А. Принятие политических решений: учеб. пособие / А. А. Дегтярев. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.
21. Сосунов Д. В. Процесс принятия политических решений в современной России: монография. Воронеж: Научная книга, 2010. – 228 с.
22. Н. О. Шаброва. Сущность, структура и типология политических решений [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mosgu.ru/nauchnaya/nauch_trudy/articles/Shabrova_Political-Decisions.pdf
23. Государственное управление: основы теории и организации: в 2 т. Учебник / под ред. В. А. Козбаненко. – М.: Статус, 2002. – Т. 1. – 366 с.
24. Чуланов Ю. Г. Политология: учебник. СПб.: Бизнес-пресса, 2001. – 488 с.
25. Etzioni A. Mixed Scanning: A Third Approach to Decision-Making // Public Administration Review. – 1967. – № 27. – Р. 385 – 392.
26. Политология: учебник / Отв. ред. В. С. Комаровский. М.: РАГС – 2002. – 520 с.
27. Наumenko A. A. Теория и методология принятия политических решений. Дис.... канд. филос. Наук – Чебоксары, 2005. – 158 с.
28. Конституція України 28 червня 1996 р. (в редакції від 30.09.2016 р.) [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

29. Туронок С. Г. Политический анализ: курс лекций. М.: Дело. — 2005. — 360 с.
30. Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студ. вузов. — М.: Аспект Пресс, 2006. — 559 с.
31. Парсонс В. Публічна політика: Вступ до теорії та практики аналізу політики: навч. пос. / В. Парсонс. — К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2006. — С. 549 с.
32. Anderson J. Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994. — 322 p.
33. Н. О. Шаброва. Сущность, структура и типология политических решений [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.mosgu.ru/nauchnaya/nauch_trudy/articles/Shabrova_Political-Decisions.pdf
34. Протасов В Н. Юридическая процедура / В. Н. Протасов. — М.: Юрид. лит. — 1991. — 79 с.
35. Євсєєв О. П. Процедури в конституційному праві України: монографія / О. П. Євсєєв. — Х.: Видавництво «ФІНН», 2010. — 184 с.
36. Т. Саати. Принятие решений. Метод анализа иерархий / Пер. с англ. Р. Г. Вачнадзе. — М.: «Радио и связь». — 1993. — 278 с.
37. Технология политической власти: зарубежный опыт. Кн.-дайджест / В. Н. Иванов, В. Я. Матвиенко, В. И. Патрушев, И. В. Молодых. К: Вища шк., 1994. — 263 с.
38. В. Є. Абизов. Політичне рішення: процес підготовки й прийняття / В. Є. Абизов: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. політ. наук. — К.: 1994. — 20 с.
39. Д. Миронова. Право и политические решения: к постановке вопроса / Д. Миронова // Вестн. Моск. Ун-та. — Сер. 12. Политические науки. — 2006. — № 5. — С. 17–26.
40. Основы государства и права: учеб. Пособие / А. В. Малько. — 4-е изд., стер. — М.: КНОРУС, 2010. — 336 с.
41. Буроменский М. В. Политические режимы государств в международном праве. (Влияние международного права на политические режимы государств) / М. В. Буроменский : Монография. — Х.: Ксилон, 1997. — 244 с.
42. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. — Х.: Право, 2014. — 368 с.
43. Демократичні засади організації і функціонування вищих органів державної влади України: монографія / Ю. Г. Барабаш, І. І. Дахова, О. П. Євсєєв та ін.; за заг. Ред. Ю. Г. Барабаша. — Х. : Право, 2013. — 272 с.

А. А. Любченко

**Решения органов государственной власти
в демократических государствах: определение и порядок принятия**

В статье анализируются подходы к определению решений органов государственной власти в демократических государствах и порядку их принятия.

Автор акцентирует на необходимости использования комплексного подхода для исследования очерченных вопросов, рассматривает термины «решение», «государственное управление», «принятие решений» и классификации решений органов государственной власти через призму демократического политического режима, отдельное внимание уделяется анализу политических решений.

Ключевые слова: решения органов государственной власти, государственное управление, классификация решений, политические решения, принятие решений, этапы принятия решений, демократический политический режим.

O. O. Liubchenko

**Decisions Of State Bodies In Democratic States:
Determination And Order Of Adoption**

In the article analyzes approaches of determining the state bodies decisions in democratic states and the procedure of their adoption.

The author emphasizes the need to use an integrated approach to research the issues outlined, considers the terms “decision”, “public administration”, “decision-making” and classifying the decisions of public authorities through the prism of a democratic political regime, a special attention is paid to analyzing of political decisions.

Transformation processes, inherent in the modern legal system of Ukraine, require ensuring the effectiveness of the implementation of political power, the implementation of which, as is well-known, is carried out through decision-making. Changes in society require that the state bodies to adopt the most effective decisions.

The achievements of such scientific disciplines as political science, sociology, economic theory, psychology are extremely important for a comprehensive analyzing of the imperious decision. Decisions in the system of state bodies are very diverse, multi-level and have different legal force. Some decisions are made

at the level of higher and central state bodies and are aimed at solving the most important problems of the state, others are auxiliary.

In the context of approaches variety to determining the concept of the decision of the state body, the most optimal within the framework of author research is to analyze the concept of the decision of the state body from the point of view of the broad concept of public administration as a process for developing and implementing a solution of a problem or fulfilling a task or as a fixed legal act.

The analyzing of the state body decision concept from the point of broad concept of public administration view as a process of developing and implementing a problem solution or fulfilling a task or as a fixed legal act is the most optimal within the framework of author research in the context of approaches variety determining the concept of the decision of the state body.

The author notes that the Basic Law of Ukraine uses two terms “decision-making” and “adoption of decision”, which indicates the possibility of using these terms as synonyms.

The state bodies decision-making is a combination of actions by various actors with a conscious formulation and achievement of public authority goals at the same time. The most optimal, in authors opinion, is the selection of the following stages of adoption the decision: 1. Assessment of the situation by the subject of state power. 2. Identification of the problem in the object of power or in the structure of the subject (self-reflection). 3. Formulation of the problem in the legislative order. 4. Problem development by experts. 5. Discussion and decision making.

The state regime as a component of the state form has a decisive influence on the decision-making process of the higher collegiate bodies of the state power. The term “decision making”, in authors opinion, should be considered primarily through the prism of a democratic political regime, that's why the further author researches will be focused on the democratic foundations of the state power highest collegiate bodies in Ukraine decision-making, which determine the sense of state bodies organization in modern democratic societies.

Key words: *decisions of state bodies, public administration, classification of decisions, political decisions, decision-making, decision-making stages, democratic political regime.*

УДК 342.84 (477)-029:9

Коваленко М. Г., здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук, Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Історичний розвиток інституту реєстрації виборців в Україні

Стаття присвячена дослідженню еволюції інституту державної реєстрації виборців в Україні, визначенню її основних етапів і організаційно-правових особливостей. На підставі ряду критеріїв проведена періодизація ведення виборчих реєстрів і виділені сім основних її етапів. Відзначено, що інститут реєстрації виборців характеризується поступовою демократизацією організаційно-правового механізму ведення виборчих реєстрів з метою забезпечення загального та рівного виборчого права.

Ключові слова: вибори, державна реєстрація виборців, реєстр виборців, списки виборців.

У сучасній вітчизняній науці зростає інтерес до вивчення питання становлення інституту виборів як важливого фактору зміцнення національної ідентичності українців [1, с. 36–41]. У цьому зв'язку не викликає сумніву твердження про те, що осмислення вітчизняної історико-правової спадщини принципу виборності публічних установ надає можливості виявити об'єктивні закономірності розвитку цього інституту та спрогно-

зувати основні тенденції вдосконалення виборчих процедур, однією з найважливіших серед яких є процедура реєстрації виборців [10, с. 81].

Метою цієї статті є дослідження питання історичного розвитку інституту реєстрації виборців, з'ясування сутності основних етапів еволюції правового регулювання цього інституту на вітчизняних теренах. На жаль, цій проблемі останнім часом не приділяють достань уваги, особливо в аспекті становлення та модернізації виборчої системи. Враховуючи високу динаміку розвитку конституційних процесів в Україні, недостатній аналіз означеного питання стає перепорою для розв'язання багатьох похідних проблем, обумовлених реаліями сьогодення всієї системи конституційного, виборчого права. Окремі аспекти зазначеного питання були висвітлені у роботах Ю. Г. Барабаша, І. І. Бодрової, С. Г. Серьогіної, К. Є. Солянніка, П. М. Любченка, О. Ю. Лялюка, В. П. Колісника, О. П. Шумляк, Т. В. Стешенко, В. Є. Шеверєвої, К. О. Закаморної, Ю. Н. Тодики, В. Д. Яворського та ін.

Гене́за інституту реєстрації виборців в Україні нерозривно пов'язана з формуванням засад Української державності. Тому, розглядаючи ретроспективному ракурсі правил державної реєстрації та складання списків виборців на основних історичних етапах організації та діяльності органів публічної влади надасть змогу: встановити роль інституту державної реєстрації виборців у процесі демократизації принципів виборчого права; виокремити характерні риси форм і способів складання списків виборців і розкрити пов'язані із цим процесом організаційно-правові проблеми, що існували під час ключових періодів розвитку українського суспільства; виділити традиції, притаманні вітчизняній моделі реєстрації виборців; позначити перспективи розвитку ведення виборчих реєстрів в Україні.

Вивчаючи хронологію інституту реєстрації виборців в Україні, вітчизняна вчена О. П. Шумляк пропонує наступну періодизацію даного явища: 1) перший етап – зародження цього інституту (XVI ст. – перша половина XIX ст.); 2) другий етап – його становлення (з другої половини XIX ст. до початку XX ст.); 3) третій – радянський етап (1922–1990 рр.); 4) четвертий – но-

вітній етап (з 1991) [10]. Погоджуючись із необхідністю проведення періодизації розвитку інституту реєстрації виборців в Україні, вважаємо за потрібне внести певні уточнення. За нашою думкою, головними критеріями виокремлення етапів державної реєстрації виборців мають виступати — особливості правової основи, суб'єктного складу, форм і способів реєстрації. Обрання цих критеріїв підставами виділення періодів розвитку інституту реєстрації виборців дозволить простежити динаміку змін організаційно-правових механізмів ведення виборчих реєстрів в Україні.

Варто зазначити, що історичний розгляд витоків інституту реєстрації виборців в Україні ускладнений браком джерел, викликаним, не в останню чергу, знаходженням українських земель у складі різних держав. Разом з тим, переважна більшість сучасних науковців підтримують справедливую думку фундатора української історичної науки М. Грушевського про те, що покликання (вибори) князя Вічем — солідарною політичною організацією, стало ключовою підваленою устрою Київської Русі, адже вважалося засобом встановлення легітимної, сильної і незалежної від корисливих інтересів, відповідної інтересам народу (землі, держави) князівської влади [2, с. 369–376]. Хоча організація роботи Віча Київської Русі не передбачала спеціальних правил обрання виборної особи, зокрема і складання списків учасників покликання, на наш погляд, можливо припустити, що на цьому етапі виникають перші зародки виборчих процедур. Отже, перший етап розвитку інституту реєстрації виборців в Україні починає відлік у IX ст. і відзначається виникненням первісних виборчих практик і створенням передумов упорядкування правил реєстрації виборців.

Розглядаючи *перший етап* розвитку інституту реєстрації виборців в Україні, неможна не звернути увагу на значний вплив Магдебурзького права на становлення української виборчої системи. Воно протягом XIV–XVII століть отримало широке поширення в містах Лівобережної та Правобережної України. Після трьох поділів Речі Посполитої (1772, 1793, 1795 рр.) українські міста, що увійшли до території Російської імперії, продовжували жити за Магдебурзьким правом до його скасування

в 1813 р. указом Миколи I (крім Києва, де воно збереглось до 4 січня 1835 р.) [4, с. 4].

Проведений аналіз інформації Архівів південно-західної Росії, частини 5, тому 1 «Актів про міста», дозволяє зробити такі висновки. Джерела Магдебурзького права прямо не закріплювали виразних правил обліку виборців, але містили зобов'язання магістрату збирати загальні збори жителів міста для безпосереднього обрання членів магістрату – війтів, бурмістрів, радників і лавників. Урядники магістрату мали інформувати громаду про вибори, в яких брали участь представники усіх міських станів, за виключенням жінок, іновірців, злочинців, п'яниць, психічно нездорових осіб і жебраків.

Подібні положення містяться у документі «Права, за якими судиться малоросійський народ» (1743 р), виданого російською імператрицею Єлизаветою I на основі Магдебурзького права. Так, у Главі 26 «Про магістрат або міський уряд у привілейованих та інших менших містах, про міські суди та про інші посади» зазначено, що «членами магістратів є: війти, бурмістри, райці, лавники; ці члени повинні обиратися із знатних міщан, совісних, розсудливих, гарної поведінки, бажано освічених, законно народжених, знаючих право, не молодших 25 і не старших 75 років, не дуже заможних, бо вони звикли суспільство утискувати, але й не дуже бідних, бо ці через бідність будуть ради служити, а не судити, а з середнього достатку і не жадібних; обирати їх мають у звичайний час на зборах усіх міщан, а також цехових людей і усіх посполитих; так само треба обирати ратушних урядників у непривілейованих містах; у ратушах має бути війт і три бурмістри». Надалі, в Указі Катерини II «Обряди виборів жителів міських» (1766 р.) також містилися критерії, за якими до виборців відносилась певна категорія громадян – міщани, «...які, не будучи ні дворянами, ні хліборобами, займаються мистецтвами, науками, мореплавством, торгівлею і ремеслами, виходять із виховних будинків і російських училищ, і дітей наказових людей, що володіють в місті будинком або маєтком і сплачують міські податки» [6, т. 5, л. 78].

Вивчаючи передумови упорядкування виборчих процедур в Україні, неможна не відмітити і досвід проведення виборів

у Запорізькій Січі. Право голосу мав кожен козак, котрий володів особистою зброєю та майном, а функції підготовки та проведення виборів покладалися на генерального писаря. Саме генеральний писар слідував за участю у козацьких виборах тільки тих осіб, котрі мали на це право, тобто, у сучасному розумінні, відповідав за належне складання списків виборців [11, с. 26–27].

На нашу думку, сутність вище зазначених первісних виборчих практик свідчить про зародження територіального критерію, за яким відбувався відбір осіб, наділених активним виборчим правом. Наявність в окремих актах навіть начерків виділення суб'єктів, відповідальних за інформування про час виборів та збір громади для обрання посадових осіб, є важливою передумовою формування інституту реєстрації виборців як виборчої стадії.

Початок *другого етапу* розвитку інституту реєстрації виборців в Україні припадає на кінець XVIII ст. і характеризується зародками формалізації правил реєстрації виборців. Приміром, акт Катерини II «Грамота на права, вольності і переваги благородного російського дворянства» (1785 р.) доволі детально визначав суб'єктів, спосіб і форму реєстрації дворянин в якості виборців. Зокрема, в ст. 70 цього акту вказано умови набуття активного виборчого права і внесення в список виборців – «... будь-який шляхетний дворянин по досягненню повноліття за умови внесення в родовідну дворянську книгу має право бути присутнім при зборах дворянства губернії». Список дворянських родів в родовідній дворянській книзі разом із губернським предводителем дворянства вели депутати, обрані дворянством (ст. 67). Складався список у письмовій формі за алфавітом у повіті, де дворянин мав нерухомість, та вміщав наступну інформацію про дворянина: - сімейний стан; - стать і кількість дітей; - кількість і стать кріпаків; - знаходження у повіті або відлучка; - чин і місце служби (ст. 72–73).

На рівні законодавства закріплювалися правила ведення цивільних реєстрів осіб, що проживали на визначеній території. Запроваджувалася чітка письмова форма такої реєстрації. Факт реєстрації і відповідність встановленим вимогам дозволяли осо-

бам користуватися громадянськими привілеями, зокрема брати участь у виборах. На цьому етапі відбувається конкретизація дій чиновників, які відповідали за адміністрування виборчим процесом, зокрема і під час складання списків осіб, які володіли активним виборчим правом. Крім того, визначення часових меж для виправлення записів у списках забезпечувало упорядкування виборчих процедур.

Особливості розвитку інституту реєстрації виборців в Україні протягом другої половини XIX століття і початку XX століття пов'язані із знаходженням українських земель у складі Російської імперії, Австрійської імперії, а потім і Австро-Угорської імперії. Щодо становлення організаційно-правових механізмів реєстрації виборців у складі Російської імперії, то, за нашою думкою, **третій етап**, виникає у наслідок проведення на території українських земель (6 українських губерній) земської реформи. Положення про губернські і повітові земські установи 1864 р. вводило нову систему куріальних багатоступеневих виборів, фундаментом якої стало скасування станової приналежності і виокремлення трьох курій на основі майнового стану осіб, — повітових землевласників, жителів міст і представників від сільських громад. У даному Положенні достатньо деталізовано виписано цензи активного і пасивного виборчого права громадян. Зокрема, активним виборчим правом не наділялися особи: а) молодше 25 років; б) які перебували під кримінальним слідством або судом; в) зганьблені по суду або громадському вироку; г) іноземці, які не присягнули на підданство Росії. Важливим документом були Правила про введення в дію Положення про губернські і повітові земські установи (1864 р.), в яких окремо оговорювалася доволі докладна процедура складання виборчих списків спеціально уповноваженими повітовими комісіями.

Повнота дослідження розвитку інституту реєстрації виборців в другій половині XIX ст. на українських землях у складі Російської імперії вимагає також звернення до Міського положення (1870 р., 1892 р.), Положення про губернські та повітові земські установи (1890 р.). Дані законодавчі акти у цілому містять схожі правила ведення виборчих реєстрів. Узагальнення змісту їх надає можливості підтримати думку вітчизняних нау-

ковців про вдосконалення в цих актах організаційного механізму реєстрації виборців, що мав гарантувати повноту та точність виборчих списків [11, с.17]. Так, прогресивними новелами вище вказаних Положень у сфері реєстрації виборців стали: 1) запровадження моделі постійної реєстрації виборців; 2) закріплення за місцевими органами управління (губернськими, повітовими земськими, міськими управами) зобов'язання сумлінно вести виборчі списки, у тому числі своєчасно вносити зміни, оприлюднювати їх, розглядати скарги на неповноту та неправильність списків; 3) притягнення до адміністративної відповідальності чиновників місцевих органів влади за порушення правил ведення списків; 4) фіксація чітких термінів оприлюднення списків, оскарження дій чиновників відповідних управ, затвердження списків думою або губернатором.

Істотний вплив на розвиток інституту реєстрації виборців в Україні мали Положення про вибори до Державної Думи (1905 р., 1907р.), Указ про зміну Положення про вибори до Державної Думи і виданих на додаток до нього узаконень (1905 р.). Вивчення тексту їх дозволяє стверджувати, що більшість організаційних механізмів реєстрації виборців, закріплених у вище аналізованих законодавчих актах другої половини XIX ст., зберігалися. У той же час, в документах початку XX ст. містилися новаторські способи складання виборчих списків, що мали сприяти формуванню точних і достовірних реєстрів і забезпеченню загального і рівного виборчого права.

Четвертий етап у розвитку інституту реєстрації виборців в Україні починається після революційних подій 1917 р. у зв'язку з утворенням Української Народної Республіки (далі – УНР). Виборче законодавство УНР чітко прописувало компетенцію установ, відповідальних за проведення виборів, механізм визначення результатів виборів, а також юридичні гарантії та відповідальність за порушення закону. Організація та проведення загальних, прямих і рівних виборів ввірялася органам місцевого самоврядування, а саме процедура складання списків виборців доручалася земським та міським управам [8, с. 71–73].

Прогресивними здобутками української моделі реєстрації виборців того часу стали: покладання обов'язку на земські та

міські управи інформувати виборців про право та строки оскарження та доповнення списків виборців; запровадження іменних виборчих посвідчень, в яких вказувалися прізвище, ім'я, по батькові виборця, його адреса, виборча дільниця та номер, під яким особа значилася у виборчому списку. Зважаючи на це, варто підтримати справедливую думку про те, що виборче законодавство УНР забезпечувало демократизм процедур складання та уточнення виборчих списків, їх гласність та відкритість, гарантувало участь всіх правомочних осіб у голосуванні і, як наслідок, сприяло реалізації принципів безпосередньої демократії в життя. Конкретні та лаконічні положення виборчого законодавства УНР набагато років випередили норми наступного радянського законодавства [7, с.4].

Виокремлення радянського – *п'ятого – етапу* розвитку інституту реєстрації виборців в Україні обґрунтовано введенням кардинально відмінних від попереднього періоду правової основи, суб'єктів, форм і способів реєстрації виборців. За часи між двома світовими війнами було прийнято три Конституції УРСР – 1919 р., 1929 р., 1937 р. та чисельні підзаконні акти – положення й інструкції про вибори до органів влади.

Першим документом, який регламентував процедуру виборів в УРСР, стала Постанова Тимчасового Робоче-Селянського Уряду України від 8 лютого 1919 р. № 40 «Про тимчасове Положення «Про організацію місцевих органів Радянської влади та порядку управління». За оцінкою дослідників, радянське виборче законодавство 20-х років було несистематизоване, не існувало єдиної регламентації виборчих прав громадян і порядку організації й проведення виборів. Окремі питання складання списків визначалися постановами та інструкціями про порядок проведення виборів та перевиборів ВУЦВК. Причому ці постанови та інструкції не містили жодних вказівок щодо обов'язковості реєстрації виборців [9, с. 200–201].

У наступному радянське виборче законодавство поступово еволюціонувало і зазнало суттєвих змін, у тому числі в аспекті державної реєстрації виборців. Ці зміни стосувалися як розширення кола осіб, які наділялися активним виборчим правом, так зміни організаційно-правового механізму реєстрації і складан-

ня списків виборців: функція ведення виборчих реєстрів розподілялася між дільничними виборчими комісіями, які складали список виборців по кожній виборчій дільниці, та виконавчими комітетами міських, районних у містах, селищних і сільських рад, які забезпечували постійний облік виборців і передавали дільничним виборчим комісіям відомості про виборців; встановлювалися нові строки оприлюднення виборчих списків; запроваджувалася процедура оскарження виборцем неправильності та неточності списків виборців, яка, за нашою думкою, зміцнювала гарантії реалізації виборчого права.

Шостий — новий — *етап* розвитку інституту реєстрації виборців в Україні розпочинається з прийняттям Акту проголошення незалежності України і характеризується розробкою сучасної правової основи, способів і форм ведення виборчих реєстрів. Виборче законодавство початку 90-х років ХХ ст. суттєво не змінило існуючу за попередній період публічну (пасивну), постійну і централізовану модель ведення виборчих реєстрів. За оцінкою вітчизняних вчених, мабуть єдиною новелою стало покладення відповідальності за достовірність, повноту і своєчасність передачі списків виборців виборчим комісіям на керівника виконавчого органу відповідної ради. Але при цьому вид і міру відповідальності за невиконання або неналежне виконання вказаного обов'язку законодавство не встановлювало. У наслідок чого, списки виборців складалися недбало та на підставі відомостей, які залишилися ще з минулих виборів, що призводило до численних помилок [11, с. 24–27].

Поступове вдосконалення організаційно-правових механізмів реєстрації виборців в Україні відбувалося в подальших законодавчих актах кінця 90-их — початку 2000-их років. Як відмічають українські дослідники, всебічний законодавчий підхід до процедури складання списків виборців мав суттєво покращити роботу органів, відповідальних за ведення виборчих реєстрів, і значно посилити їх відповідальність. Проте, ці законодавчі положення були відірвані від фактичних матеріально-технічних можливостей держави [11, с. 29–30]. У цілому практика проведення виборів в Україні протягом 1991–2007 років, зокрема виявлення на кожних виборах значних неточностей

у списках виборців, зумовила необхідність запровадження єдиного державного реєстру виборців, формування та ведення якого мало забезпечувати реалізацію виборчого права громадянами України, однократність їх голосування, сприяти прозорості та чесності проведення виборів та референдумів в Україні [3, с. 9].

Із прийняттям у 2007 р. Закону України «Про Державний реєстр виборців» розпочався новітній, *сьомий етап* розвитку інституту реєстрації виборців в Україні. Відповідно до цього Закону створено єдиний Державний реєстр виборців, до якого заносяться персональні дані осіб, які володіють правом голосу. Уперше відомості цього реєстру були використані для складання та уточнення списків виборців для голосування на виборах Президента України 2010 року. У наступному порядку його ведення, як і зміст персональних даних виборців, що містяться у державному реєстрі, зазнають постійного коригування і уточнення. І на сьогодні, на нашу думку, розвиток інституту реєстрації виборців в Україні не завершений, і потребує подальшої модернізації. Тому у майбутньому, можливо, виникнуть підстави для виокремлення нових етапів еволюції процедури ведення виборчих реєстрів.

Отже, проведене вище дослідження розвитку інституту реєстрації виборців в Україні дозволяє зробити такі висновки. Головними критеріями періодизації ведення виборчих реєстрів слід визначити особливості правової основи, суб'єктів, форм і способів реєстрації виборців, що надає змогу простежити динаміку змін організаційно-правових механізмів складання списків виборців в Україні.

Вивчення ж генези правил складання списків виборців дозволяє виокремити сім етапів розвитку інституту реєстрації виборців в Україні: I етап «зародження» — IX ст. — перша половина XVIII ст.; II етап «початок формалізації правил реєстрації осіб, які наділялися активним виборчим правом» — друга половина XVIII ст. — перша половина XIX ст.; III етап «становлення процедури реєстрації виборців як окремої стадії виборчого процесу» — друга половина XIX ст. — початок XX ст.; IV етап — період Української Народної Республіки; V етап —

радянських період; VI етап «новий» — 1991 р. — 2007 р.; VII етап «новітній» — 2007 р. — і до тепер.

Узагальнюючи проблеми і здобутки кожного етапу становлення правил складання виборчих списків в Україні, варто відмітити, що інститут реєстрації виборців відрізняється еволюційним вектором розвитку та поступовою демократизацією організаційно-правових механізмів ведення виборчих реєстрів, призначення яких полягає у забезпеченні загального і рівного виборчого права.

Список використаних джерел:

1. Галус О. О. Становлення і розвиток інституту виборів в Україні // Університетські наукові записки. — 2013. — № 4 (48). — С. 36–41.
2. Грушевський М. Історія України-Руси. Т.1. — Нью-Йорк: Видавниче товариство «Книгоспілка», 1954. — 692 с.
3. Державний реєстр виборців України: перспективи інноваційного розвитку: навчально-методичний посібник / [А. В. Карташов, В. Ю. Стасюк, К. Ю. Перната, О. О. Радченко, С. В. Герасимчук, В. В. Пінковський]. — Київ: ЦПГІ, 2015. — 428 с.
4. Зайцева І. О. Виникнення та розвиток статутного права в українських містах: історичний аспект // Державне управління: теорія та практика. — 2010. — № 1. — С. 1–7.
5. Кириченко Ю. М. Поширення Магдебурзького права та його особливості в містах України / Ю. М. Кириченко // Форум права. — 2011. — № 4. — С. 361–366.
6. Ключевский В. О. Курс русской истории. Том 5, лекция 78 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.runivers.ru/gal/today.php?ID=585147>.
7. Козаченко А. І. Центральна рада та проблема реформи місцевого самоврядування: листопад 1917 р. — квітень 1918 р. (до 100-річчя утворення) // Теорія і практика правознавства. — 2017. — Вип. 1 (11). — С. 1–9.
8. Павленко В. В. Еволюція виборчого процесу за доби Української революції 1917 – 1921 років // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2014. — № 10. — С. 71–77.
9. Пономарьова Г. П. Становлення виборчої системи Української СРС у 1917–1937 рр. // Проблеми законності. — 2008. — № 2. — С. 199–205.
10. Шумляк О. П. Еволюція інституту реєстрації виборців в аспекті становлення і розвитку виборчого процесу в Україні (дорадянський період) / О. П. Шумляк // Вісник Центральної виборчої комісії. — 2007. — № 3(9). — С. 81–88.

11. Шумляк О. П. Інститут реєстрації виборців у виборчому процесі України: дис ... канд. юрид. наук / О. П. Шумляк . – Київ : Б. в., 2010 . – 214с.

М. Г. Коваленко

Историческое развитие института регистрации избирателей в Украине

Статья посвящена исследованию эволюции института государственной регистрации избирателей в Украине, определению ее основных этапов и организационно-правовых их особенностей. На основании ряда критериев проведена периодизация ведения избирательных реестров и выделены семь основных ее этапов. Отмечено, что институт регистрации избирателей характеризуется поступательной демократизацией организационно-правового механизма ведения избирательных реестров с целью обеспечения всеобщего и равного избирательного права.

Ключевые слова: выборы, государственная регистрация избирателей, реестр избирателей, списки избирателей.

M. G. Kovalenko

The historical development of the registration of voters institute in Ukraine

The article deals with one of the urgent problems of constitutional and electoral law: the question of determining the historical development of the formation of the voter registration institute. This question is fundamental for the research of the voters' registration institute, especially in the aspect of the constitutional reform and the modernization of the electoral system of Ukraine. It is important to research the optimization of electoral legislation, the electoral system as a whole since it is one of the most important constitutional and legal institutions, and an element of the forming of a democratic state and society.

The interest in studying the issue of election institution formation as an important factor of strengthening the national identity of Ukrainians is growing today in national science. The understanding of the national historic and legal heritage of the principle of the public institutions appointment by election provides the opportunity to identify the objective regularities of this institution development and predict the main tendencies of improving the electoral procedures. One of the most important of such procedures is the registration of voters.

The article deals with the question of the historical development of the voter registration institute. Unfortunately, this problem has not been paid much atten-

tion recently, especially with respect to the formation and modernization of the electoral system. Taking into account the high dynamics of the development of constitutional processes in Ukraine, the insufficient analysis of the mentioned problem becomes an obstacle to solving many of others problems caused by the realities of the present system of constitutional and electoral law. Some aspects of this question were highlighted in the works of Yu. G. Barabash, I. I. Bodrova, S. G. Seriogina, K. E. Solyanik, P. M. Lyubchenko, A. Yu. Lyalyuk, V. P. Kolisnyk, O. P. Shumlyak, T. V. Stetschenko, V. E. Shevereva, E. A. Zakomornaja, Yu. N. Todyka, V. D. Yavorsky and others.

The institute of voters' registration in Ukraine is inextricably linked with the formation of the foundations of Ukrainian statehood. Therefore, consideration in a retrospective perspective of the rules for drawing up lists of voters at the main historical stages of the organization and activity of public authorities will enable to solve several tasks. Firstly, to establish the role of the voter registration institute in the process of democratization of the principles of electoral law. Secondly, to distinguish the characteristic features of the forms and methods of compiling the lists of voters and to reveal the organizational and legal problems that existed during the key periods of development of the Ukrainian society associated with this process. Thirdly, to highlight the traditions inherent in the national model of registration of voters. Fourthly, to indicate the prospects for the development of electoral registers in Ukraine.

Key words: elections, voter register, lists of voters.

Волошина Я. В., здобувач науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрНУ

РОЗРОБКА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Стаття присвячена розгляду проблемних питань, пов'язаних із правовим регулюванням процесу вироблення нормативно-правових актів місцевого самоврядування в Україні. До розгляду пропонується загальна характеристика стадій означеного процесу відповідно до норм чинного законодавства. За результатами вивчення проблемних питань до основних недоліків законодавчого регулювання можна віднести прогалини, відсутність єдиних правил та вимог до процесу та проектів актів, а також розмаїття регламентних норм у сфері муніципальної нормотворчості.

Ключові слова: муніципальна нормотворчість, нормативно-правові акти місцевого самоврядування, стадії процесу вироблення нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Сучасна юридична наука характеризується наявністю ряду досліджень, присвячених окремим питанням муніципальної нормотворчості, а також певним її аспектам та результатам, у тому числі, у виді різноманітних актів [Див.: 1; 3; 4; 7; 8; 9].

При цьому, єдиного розуміння та визначення понять «муніципальна нормотворчість», «нормотворча діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» «нормотворчість у сфері місцевого самоврядування» не існує. Вітчизняні науковці не одностайні і при вирішенні питання щодо співвідношення таких понять, як «акти місцевого самоврядування», «акти суб'єктів місцевого самоврядування», «акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування», «нормативно-правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування» «локальні нормативно-правові акти місцевого самоврядування». При визначенні співвідношення між цими поняттями, як правило, виходять з тих чи інших підходів до процесу правоутворення, право- та нормотворчості, а також концепції походження місцевого самоврядування.

Водночас у наукових колах провідною є теза, згідно з якою нормотворчий процес загалом, а також муніципальний нормотворчий процес, зокрема, повинні відповідати загальнодемократичним принципам (законності, гуманізму, відкритості, колегіальності, професійності, науковості та здійснюватися з дотриманням правил та вимог нормотворчої (нормопроектувальної) техніки) [5, С. 456–457]. Слідування цим правилам та принципам може і повинно сприяти встановленню такого порядку вироблення актів, який би забезпечував активну й ефективну участь у ньому представників спільноти (насамперед, членів територіальної громади), об'єднань громадян, підприємницьких структур, депутатів (як провідників інтересів територіальної громади), врахування громадської думки, потреб соціально-економічного розвитку відповідної території, інтересів різних верств населення [12, С. 162]. Крім того, важливе значення має використання результатів громадських слухань, соціологічних та інших досліджень, участь у розробці актів кваліфікованих фахівців (у тому числі, досвідчених нормопроектувальників), представників різних галузей науки і практиків.

Означені проблеми процесу вироблення нормативних актів місцевого самоврядування впливають на ефективність останнього, а отже, і на якість та реалізацію прийнятих актів і таким чином, заслуговують на особливу увагу.

Процес вироблення нормативно-правових актів місцевого самоврядування регулюється низкою правових документів, які різняться за своїм характером. Основна частина вимог та правил закріплена в нормативно-правових актах: Конституції (засадничі положення нормотворчості як такої, а також нормотворчості місцевого самоврядування), Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», статутах територіальних громад, регламентах місцевих рад, положеннях про постійні комісії та ін. Крім того, правове регулювання цього процесу залежить від суб'єктів, стадій (процедура прийняття рішення про підготовку проекту, офіційне доручення, внесення проекту до порядку денного сесії тощо), а також характеру самого акта.

Залежно від суб'єкту прийняття (місцева рада, постійні комісії ради, виконавчий комітет ради) процес вироблення нормативно-правових актів місцевого самоврядування має свої особливості. При цьому, в науковій літературі звертається особлива увага на значення актів, що можуть прийматися шляхом місцевого референдуму, тобто членами територіальної громади безпосередньо. Проте сьогодні можливість організації та проведення місцевого референдуму відсутня через брак законодавчого регулювання цього питання.

Загалом, слід відзначити, що процес підготовки, обговорення та прийняття нормативно-правових актів місцевого самоврядування здійснюється шляхом виконання низки послідовних дій, які тісно взаємопов'язані між собою і є організаційно відокремленим комплексом дій і процедур, що утворюють самостійну стадію нормотворчого процесу [3, С. 29–31].

Незважаючи на розмаїття наукових підходів до характеристики процесу вироблення нормативно-правових актів місцевого самоврядування, а також певних особливостей, які впливають з норм статутів територіальних громад та регламентів відповідних місцевих рад, можна виділити такі його стадії: 1) ініціювання необхідності розробки й прийняття нормативно-правового акта (визначення предмета правового регулювання, постановка цілі правового регулювання); 2) прийняття рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта; 3) розробка проекту відповідного акта; 4) попередній розгляд проекту

нормативно-правового акта; 5) офіційний розгляд проекту акта із дотриманням установлених процедур; 6) прийняття акта, його офіційне оформлення, оприлюднення, набрання чинності. Крім того, в деяких джерелах виділяють планування в якості окремої стадії досліджуваного процесу, а також громадське обговорення як факультативну стадію [12, С. 164]. При цьому, якщо йдеться про проекти регуляторних актів або про зміни до місцевих бюджетів, то такі акти повинні попередньо публічно обговорюватися.

Виходячи з норм чинного законодавства суб'єктами нормотворчої ініціативи можуть бути члени територіальної громади (у виді місцевої ініціативи), загальні збори громадян, сільський, селищний, міський голова, депутати місцевих рад, постійні комісії рад, виконавчі органи рад. В обласних і районних радах із нормотворчою ініціативою може виступати голова місцевої державної адміністрації. Рішення ж про підготовку проекту нормативно-правового акта може бути прийнято на підставі: розпорядження місцевого голови; звернення постійної комісії до місцевого голови, голови районної, обласної ради про необхідність внесення питання щодо розробки проекту акта на розгляд ради; звернення депутатської групи, фракції, депутата до місцевого голови, голови районної, обласної ради; рішення виконавчого комітету про внесення питання на її розгляд; протоколу загальних зборів громадян, на яких прийнято рішення про місцеву ініціативу; рекомендації громадських слухань.

Наступною є стадія підготовки проекту нормативно-правового акта, важливість якої беззаперечна, адже якість підготовленого проекту визначає якість самого нормативно-правового акта. Не менш важливим є дотримання строку підготовки проекту, що забезпечує своєчасність його прийняття, а отже, й можливість своєчасного регулювання суспільних відносин [6, С. 15].

Розробка проекту акта здійснюється суб'єктами нормотворчої ініціативи – депутатом, постійною комісією ради чи суб'єктами нормотворчості – робочою групою із залученням представників громадськості, вчених і спеціалістів, а також виконавчими органами ради [2, С. 177].

Варто звернути увагу й на те, що проекти, як правило, проходять погодження із зацікавленими органами та організаціями. Після чого зазначені проекти разом із необхідними матеріалами реєструються та направляється на розгляд до юридичного департаменту, відповідних виконавчих органів ради, а також для попереднього розгляду у профільних постійних комісіях.

Попередній розгляд проекту, висновків юридичної департаменту та виконавчих органів ради відбувається на засіданні постійної комісії чи на спільному засіданні комісій, якщо питання належить до їх компетенції. При цьому здійснюється підготовка власних висновків постійної комісії у формі рекомендацій місцевій раді. За результатами розгляду наданих проектів рішень постійні комісії ради можуть: 1) підтримати проект рішення; 2) дати доручення розробнику проекту або членам комісії на доопрацювання проекту; 3) внести зміни до проекту рішення. У разі невідповідності проекту рішення вимогам чинного законодавства він повертається на доопрацювання. Проекти рішень районної, обласної ради можуть попередньо розглядатися головою ради, постійними комісіями, президією ради. Узагальнення зауважень і пропозицій до проекту, вироблення кінцевої редакції покладається на ініціаторів проекту і можуть бути додатково розглянуті на засіданнях постійних комісій ради.

Регламенти місцевих рад, як правило, передбачають обов'язковість візування проектів актів. При цьому візування можуть здійснювати автори проекту або керівник підрозділу ради, який безпосередньо здійснював його підготовку, секретар ради, керівник юридичного департаменту ради, голови відповідної постійної комісії, керівник виконавчого органу, у якому здійснювався попередній розгляд проекту. Підготовлений проект акта подається секретареві місцевої ради для підготовки відповідних пропозицій сільському, селищному, міському голові для вирішення питання щодо включення його до порядку денного сесії ради. Затверджений розпорядженням місцевого голови, голови ради проект порядку денного сесії місцевої ради

з проектами рішень разом із висновками та рекомендаціями постійних комісій надається депутатам для ознайомлення у строк, передбачений регламентом.

Офіційний розгляд радою підготовленого проекту із додержанням встановлених процедур відбувається на пленарному засіданні. У процесі обговорення спочатку проект приймається за основу, а після голосування щодо пропозицій і поправок до тексту відбувається прийняття рішення в цілому. Рада може проводити обговорення й голосування «в цілому» або по окремих частинах проекту рішення (розділах, статтях, пунктах).

Направлення проекту нормативно-правового акта на розгляд представницького органу є важливою стадією процесу вироблення нормативно-правових актів місцевого самоврядування, оскільки остаточне спрямування проекту уповноважений здійснювати виключно представницький орган. Відповідна рада повертає проект на доопрацювання або приймає акт [7, С. 21].

Відповідно до положень чинного законодавства (ст. 59 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») рішення ради приймається відкритим або таємним голосуванням на її пленарному засіданні після обговорення більшістю депутатів від загального її складу, крім випадків, передбачених законом [11].

Проект рішення, який не отримав необхідної кількості голосів на підтримку, вважається відхиленням. Прийняті радою рішення підписуються місцевим головою, головою районної, обласної, районної у місті ради, а в разі їх відсутності – секретарем сільської, селищної, міської ради, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, а у випадку, коли рішення прийнято на сесії, яка була скликана депутатами чи постійною комісією ради (відповідно до ч. 8, 10 ст. 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні») – депутатом ради, який за дорученням депутатів головував на її засіданні [11]. Строк підписання прийнятих радою рішень законодавчо не визначений, тому регламентні норми відрізняються певним розмаїттям передбачених строків.

Набувають чинності рішення місцевої ради з моменту їх прийняття (якщо не встановлено іншого строку) і вводяться в дію з дня їх підписання. В разі, якщо рішення ради має нормативно-правовий характер, набуття ним чинності відбувається з дня його офіційного оприлюднення, якщо не встановлено радою більш пізній строк введення в дію. Строки оприлюднення рішень ради нормативно-правового характеру можуть бути визначені регламентом. Наприклад, згідно з ч. 5 ст. 34 Регламенту Харківської міської ради рішення міської ради нормативного характеру офіційно оприлюднюються в офіційному друкованому виданні Харківської міської ради газети «Харьковские известия» або іншому друкованому засобі масової інформації не пізніше десяти днів з дня їх прийняття та підписання і розміщуються на офіційному сайті ради в мережі Інтернет не пізніше п'яти робочих днів із дня їх прийняття [10].

На основі викладеного, можна стверджувати, що підставою здійснення процесу вироблення нормативно-правових актів місцевого самоврядування є виявлення нормотворчої ініціативи відповідними суб'єктами, а обов'язок представницького органу розглянути підготовлений проект виникає з моменту прийняття офіційного рішення про його підготовку. При цьому, процес здійснення нормотворчих повноважень органами та посадовими особами місцевого самоврядування до сих пір немає чіткого врегулювання в чинному законодавстві. У свою чергу, право територіальної громади вирішувати питання місцевого значення безпосередньо, у тому числі, шляхом прийняття рішень на місцевому референдумі сьогодні реалізувати взагалі неможливо.

Таким чином, відсутність єдиних нормопроєктувальних правил та вимог до порядку здійснення процесу вироблення нормативно-правових актів місцевого самоврядування, а також документального оформлення проектів відповідних актів спричиняє порушення вимог нормотворчої діяльності в цілому. Зазначене не лише не сприяє виробленню якісних та ефективних нормативно-правових актів місцевого самоврядування, а й унеможливорює чи значно зменшує реальні можливості ефек-

тивного та своєчасного вирішення питань місцевого значення територіальними громадами безпосередньо або через органи та посадових осіб місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Барський В. Р. Нормотворчість представницьких органів місцевого самоврядування в Україні [Текст]: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. Р. Барський. — Одеська національна юридична академія. — О., 2006. — 18 с.
2. Барський В. Р. Процедурно-процесуальна форма діяльності представницьких органів місцевого самоврядування [Текст] / В. Р. Барський // Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. — Вип. 11. — О., 2001. — С. 175 — 181.
3. Васильев М. А. Нормотворческий процесс в муниципальных образованиях: организация и технология [Текст] / М. А. Васильев. — Обнинск, 2002. — С. 29 — 31.
4. Воронов М. П. Місцеве самоврядування України та його акти [Текст]: навч. посіб. / М. П. Воронов. — К.: НМК ВО, 1992. — 137 с.
5. Головистикова А. Н. Проблемы теории государства и права [Текст]: учеб. / А. Н. Головистикова, А. Н. Дмитриев. — М., 2005. — 650 с.
6. Задорожня Г. В. Постійні комісії представницьких органів місцевого самоврядування [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. / Г. В. Задорожня. — Ін-т зак-ва Верховної Ради України. — К., 2006. — 21 с.
7. Задорожня Г. В. Специфіка нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування [Текст] / Г. В. Задорожня // Право України. — 2007. — № 6 — С. 18 — 21.
8. Наумова К. І. Правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування в системі джерел муніципального права в Україні [Текст]: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. / К. І. Наумова. — Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. — Х.: 2017. — 21 с.
9. Петришина М. О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні [Текст]: монографія / М. О. Петришина. — Х.: Право, 2011. — 232 с.
10. Про затвердження Регламенту Харківської міської ради 6 скликання: Рішення 2 сесії Харківської міської ради 6 скликання від 22 грудня 2012 р. № 17/10 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/document/pro-zatverdzhennya-reglamentu-harkivskoyi-miskoyi-radi-6-sklikannya-42535.html>
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

12. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів [Текст]: моногр. / за ред. Ю. М. Тодики. — Х., 2009. — 540 с.

Волошина Я. В.

**Процесс разработки нормативно-правовых актов
местного самоуправления: теоретико-правовой анализ**

Статья посвящена рассмотрению проблемных вопросов, связанных с правовым регулированием процесса разработки нормативно-правовых актов местного самоуправления в Украине. К рассмотрению предлагается общая характеристика стадий указанного процесса в соответствии с нормами действующего законодательства. По результатам изучения проблемных вопросов к основным недостаткам законодательного регулирования можно отнести пробелы, отсутствие единых правил и требований к процессу и проектам актов, а также разнообразие регламентных норм в сфере муниципального нормотворчества.

Ключевые слова: муниципальное нормотворчество, нормативно-правовые акты местного самоуправления, стадии процесса разработки нормативно-правовых актов местного самоуправления.

Voloshyna Y.

**The process of adoption of normative legal acts of local self-government:
a theoretical and legal analysis**

There is no single-wise understanding and definition of the concepts of “municipal rule-making”, “rule-making activity of local self-government bodies and officials”, “rule-making in the field of local self-government” nowadays. Ukrainian scholars are not unanimous in resolving the issue of the correlation of such concepts as “acts of local self-government”, “acts of local self-government subjects”, “acts of bodies and officials of local self-government”, “normative legal acts of bodies and officials of local self-government”, “local normative legal acts of local self-government” and others. In determining the relationship between these concepts one, generally, proceed from one or another approach to the understanding of the process of formation of law, and therefore rule-making, as well as one or another concept of the origin of local self-government.

The process of development and adoption of normative legal acts of local self-government is regulated by a number of legal documents, which are different in character. Most of the requirements and rules are enshrined in the normative-

legal acts: the Constitution (the basic provisions of rulemaking, as well as the rule-making of local self-government), the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", the statutes of territorial communities, the regulations of local councils, the regulations on standing commissions, etc. In addition, the legal regulation of the specified process depends on the subjects, stages (the procedure for deciding on the preparation of the project, the formal commission, the introduction of the draft into agenda of the session, etc.), as well as the nature of the act itself.

In general, the process of adopting the normative legal act of local self-government is carried out through a series of consecutive actions that are closely interrelated and organizationally separate from the complex of actions and procedures that form an independent stage of the rule-making process. Despite the diversity of approaches to the characteristics of the process of drafting normative legal acts of local self-government, it is possible to distinguish 6 main stages. When it comes to draft regulatory acts or changes to local budgets, the latter should be discussed in publicly.

Based on the foregoing, it can be argued that the process of implementing legislative powers by local self-government bodies and officials is still not clearly regulated in the current legislation. In turn, the right of the territorial community to resolve issues of local importance directly, including the implementation of decisions at a local referendum is impossible to realize. Thus, the lack of uniform norms designing rules and requirements for the procedure for implementing the process of drafting normative acts of local self-government, as well as documenting the projects of the acts, violates the requirements of normative activity in general.

Key words: *municipal rule-making, normative legal acts of local self-government, stages of the process of adoption of normative legal acts of local self-government.*

Муртішева А. О., асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

СУДОВА ФОРМА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ УРЯДУ В ОКРЕМИХ ДЕРЖАВАХ-ЧЛЕНАХ ЄС

Стаття присвячена дослідженню судової форми конституційно-правової відповідальності вищого органу виконавчої влади. Розглядаються особливості конституційної та законодавчої регламентації відповідальності окремих міністрів та глав урядів перед судами в окремих країнах-членах Європейського Союзу, проаналізовані підстави, процедурні аспекти, санкції цієї відповідальності.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, уряд, судова відповідальність, імпічмент, конституційно-правові санкції.

Проведення конституційної реформи в Україні, обрання нашою державою євроінтеграційного вектору розвитку актуалізують здійснення порівняльно-правового аналізу правових основ функціонування інститутів публічної влади в країнах

Європейського Союзу (далі – ЄС). Такі дослідження дають змогу виробити науково обґрунтовані пропозиції по впровадженню зарубіжного досвіду у вітчизняну державотворчу практику.

Конституційно-правова відповідальність вітчизняною наукою визнається засобом забезпечення конституційної законності, проте і досі не знаходить належного правового оформлення в нашій державі. Зокрема, це стосується вищого органу виконавчої влади. Як справедливо відмітив Ю. М. Тодика, однією з проблем конституційного права є те, що багато норм матеріального права не забезпечені належним чином процесуальними нормами, що повною мірою стосується конституційної відповідальності [9, с. 205-206]. Дослідження судової форми відповідальності Прем'єр-міністра та міністрів в державах-членах ЄС дозволить розглянути можливість її впровадження у вітчизняну практику, а також проаналізувати процедурно-процесуальні особливості реалізації конституційно-правової відповідальності уряду.

Окремі аспекти конституційно-правового регулювання відповідальності урядів зарубіжних країн досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Ю. Г. Барабаш, Е. Гдулевич (*E. Gdulewicz*), І. І. Дахова, С. Г. Серьогіна, М. Стелзер (*M. Stelzer*), В. М. Шаповал, та ін. Роботи цих та інших авторів створюють підґрунтя для дослідження інституту конституційно-правової відповідальності уряду, проте проблематика окремих її форм, зокрема, судової, потребує подальшого комплексного аналізу.

Метою цієї статті є дослідження конституційних основ та законодавчого регулювання судової відповідальності Прем'єр-міністрів та міністрів в окремих державах-членах ЄС.

У літературі судову відповідальність називають терміном «імпічмент», який, на думку деяких вчених, позначає дві різні за змістом процедури – за англійською та американською моделлю. Перша полягає у парламентському порядку притягнення до відповідальності президента або членів уряду за злочини чи інші протиправні діяння, скоєні під час здійснення ними повноважень, перед судом загальної або спеціальної юрисдикції [10, с. 285], а друга становить собою форму конституційно-правової

відповідальності президента чи інших посадових осіб за визначені в конституції діяння, яка повністю або переважно реалізується у парламенті, наслідком її застосування є усунення з посади [10, с. 289]. Проте аналіз конституційно-правового регулювання відповідальності урядовців в окремих країнах-членах ЄС не завжди дозволяє провести такий поділ інституту імпичменту.

Конституції країн-членів ЄС по-різному визначають підстави юридичної відповідальності уряду: злочин (з варіативністю його кваліфікації), неналежне виконання обов'язків, порушення конституції або законів. У контексті можливості запровадження подібного інституту в Україні, розглянемо практику країн, Основні Закони яких визначають підставою конституційної відповідальності порушення конституції та законів, а саме – Австрії, Польщі та Словенії.

Конституційно-правове регулювання зазначеного інституту в цих країнах здійснюється на декількох рівнях: конституційному (регламентуються основні питання, такі як підстава конституційної відповідальності, право парламенту ініціювати відповідну процедуру, окремі процесуальні питання, санкції); законодавчому (визначаються процедурні аспекти розгляду судом питання про конституційно-правову відповідальність міністрів) та на рівні парламентських регламентів (регулюється стадія розгляду відповідного питання у законодавчому органі). Водночас особливістю конституційно-правового регулювання інституту імпичменту у Словенії є те, що спеціальні норми лише застосовуються «з відповідними, необхідними змінами» (*mutatis mutandis*) до таких суб'єктів, як Прем'єр-міністр та міністри, а безпосередньому регулюванню підлягає інститут імпичменту Президента республіки. Характерною ж рисою правового регулювання у Польщі та Австрії є відсутність розмежування регламентації конституційної та кримінальної відповідальності міністрів, встановлення для їх реалізації майже однакової процедури.

Серед законодавчих актів можна виокремити закони про статус урядів (Закон «Про Раду Міністрів» Польщі 1996р., Закон «Про Уряд Республіки Словенія» 1993р., Закон «Про федераль-

них міністрів» Австрії 1986р.), які встановлюють принцип відповідальності міністрів та можуть містити відсилочні норми до Конституції у питаннях регулювання відповідальності (Австрія). Процедурні ж аспекти розгляду судами питання про конституційно-правову відповідальність міністрів також докладно регулюються спеціальним розділом Закону «Про Конституційний Суд» Австрії 1953р., Законом «Про Державний Трибунал» Республіки Польща від 26 березня 1982р., Законом «Про Конституційний Суд» Словенії 2007р.

Аналіз конституційно-правової регламентації судової форми відповідальності міністрів у досліджуваних країнах дає можливість виокремити блок питань, які підлягають обов'язковому регулюванню.

1) **Підстава відповідальності міністрів.** Так, у Словенії імпічмент можливий у зв'язку з порушенням Прем'єр-міністром або міністром Конституції або законів під час перебування на посаді (ст. 119 Конституції Республіки Словенія). Підставою конституційної відповідальності членів Федерального Уряду в Австрії визнається порушення ними виключно законів, (ч. 2 ст. 142 Основного Закону Австрії), у той час як порушення Федеральної конституції, відповідно до п. а) зазначеної статті, є підставою для притягнення до відповідальності Федерального президента. Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону «Про Державний Трибунал» Республіки Польща конституційна відповідальність настає «за порушення Конституції або закону у зв'язку із займаною посадою або під час виконання своїх службових обов'язків» [6]. Хоча закон не називає ці порушення конституційним деліктом, саме цей термін використав Конституційний Трибунал Польщі у роз'ясненні стосовно кримінальної та конституційної відповідальності міністрів [8].

2) **Суб'єкт ініціювання питання про відповідальність міністрів.** У розглядуваних країнах таким суб'єктом визнається нижня палата парламентів у Австрії та Польщі або однопалатний парламент Словенії. Поряд з цим вноrmовуються, як правило, й найбільш важливі вимоги щодо внесення відповідної пропозиції та її розгляду у парламенті. Так, згідно з ст. 119 Конституції

Республіки Словенія Державні збори можуть порушити провадження у Конституційному Суді у зв'язку з порушенням урядовцями Конституції або законів. Пропозиція про імпічмент повинна бути подана щонайменше 10 депутатами (ч. 1 ст. 192 Регламенту Державних зборів Республіки Словенія).

Відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону «Про Державний Трибунал» Польщі попередню пропозицію про притягнення до конституційної відповідальності можуть вносити як мінімум 115 депутатів або Президент; пропозиція вноситься Маршалу Сейму [6].

Національна рада Австрійської Республіки відповідно до конституційних норм визначається інстанцією відповідальності: «члени Федерального уряду несуть перед Національною зборами відповідальність, передбачену ст. 142» (ч. 1 ст. 76), хоча питання по суті вирішує Конституційний Суд. Ч. 2 ст. 76 Основного Закону встановлює, що «для пред'явлення звинувачення, передбаченого ст. 142, необхідна присутність більше половини членів Національної Ради». Поряд з цим у Польщі за винесення постанови Сейму про притягнення до відповідальності перед Державним Трибуналом має проголосувати 3/5 від складу депутатського корпусу, що звичайно, ускладнює ухвалення рішення, зменшує можливості опозиції реалізувати процедуру конституційно-правової відповідальності та ставить питання про її ефективність на етапі парламентського розгляду. Регламент Державних зборів Словенії закріплює можливість проведення таємного голосування з питання імпічменту за пропозицією ініціатора або депутатської групи (ст. 85), проте не закріплює вимог щодо кваліфікованої більшості. Тому Державні збори вирішують питання про імпічмент Прем'єр-міністра чи міністра простою більшістю голосів депутатів.

3) **Санкції.** Санкції конституційно-правової відповідальності у досліджуваних країнах можуть бути як безальтернативними, так і альтернативними, а їх перелік варіюється від припинення повноважень відповідних осіб у Словенії (ч. 2 ст. 65 Закону «Про Конституційний Суд» 2007р. [1]) до альтернативної системи в Австрії та Польщі. Так, відповідно до ч. 4 ст. 142 Основного Закону Австрії «обвинувальне рішення Конституційного Суду має включати в себе звільнення з посади, а в особливо тяжких

випадках — тимчасову втрату політичних прав». Також передбачена можливість Конституційного Суду обмежитись лише констатацією правопорушення, проте це право не розповсюджується на таких суб'єктів відповідальності, як Прем'єр-міністр та міністри.

Найбільш широко санкції індивідуальної відповідальності міністрів представлені у законодавстві Польщі: втрата активного та пасивного виборчого права; заборона займати керівні посади або здійснювати функції, пов'язані з особливою відповідальністю у державних органах або громадських організаціях; позбавлення всіх або окремих орденів, нагород і почесних звань (ст. 25 Закону «Про Державний Трибунал») [6]. Покарання можуть бути накладені на строк від 2 до 10 років. Важливою є диференціація покарання в залежності від форми вини — у разі відсутності умислу особа може бути лише зміщена з посади.

4) *Процедура розгляду питання у парламенті*. Так наприклад, ст. 7–9г Закону «Про Державний Трибунал» [6] містять процедурні аспекти розгляду справи Комісією конституційної відповідальності (далі — Комісія), серед яких основними є: подану пропозицію Маршал Сейму направляє в Комісію конституційної відповідальності; Комісія має право витребувати від органів державної влади або юридичних осіб пояснення, документи та будь-які інші матеріали, викликати свідків; доказові дії Комісія здійснює на закритих засіданнях; по завершенню провадження Комісія ухвалює звіт по здійсненому провадженню із висновком про притягнення осіб до відповідальності перед Державним Трибуналом або про припинення провадження у справі.

Ст. 10–13b цього ж Закону регламентують процедуру розгляду справи депутатами Сейму: згадані вище звіт та висновок передаються до Сейму та вручаються депутатам не пізніше, ніж за 21 день до засідання по розгляду відповідного питання; вони можуть бути повернені Комісії для доопрацювання; винесення постанови про притягнення до відповідальності перед Державним Трибуналом тягне відсторонення від посади обвинуваченої особи; після винесення постанови про притягнення до відповідальності перед Державним Трибуналом Сейм обирає серед депутатів обвинувача, який володіє достатньою кваліфі-

кацією для вступу на посаду судді; можливе перенесення розгляду справи у разі закінчення строку повноважень Сейму.

У Словенії, відповідно до ст. 187–192 Регламенту Державних зборів [4], основними стадіями парламентського розгляду справи про імпічмент Прем'єр-міністра та міністрів є такі. Пропозиція про імпічмент у письмовій формі з підписами заявників подається на розгляд Президенту Державних зборів. Вона має включати опис очевидних порушень конституції або закону, до неї мають бути додані відповідні докази. Внесена пропозиція обговорюється на найближчій сесії Державних зборів за умови, що вона була отримана щонайменше за 30 днів до сесії. Державні збори повинні прийняти рішення щодо пропозиції про імпічмент не пізніше, ніж протягом 60 днів з моменту отримання пропозиції, в іншому випадку вважається, що пропозиція відхилена. Урядовий офіс з питань законодавства висловлює свою думку щодо правових аспектів пропозиції про імпічмент. Якщо запропоновано імпічмент Прем'єр-міністра, Президент Республіки повинен на прохання Державних зборів викласти свою думку щодо цієї пропозиції, а Прем'єр-міністр – заявити свою думку про імпічмент міністра. Представник заявника має право пояснити пропозицію на засіданні Державних зборів до прийняття рішення про імпічмент. Прем'єр-міністр чи міністр мають право надати свої пояснення на засіданні Державних зборів у письмовій чи усній формі. Заявник може відкликати пропозицію до кінця дебатів. У цьому випадку пропозиція вважається неподаною.

5) Судовий розгляд питання про відповідальність Прем'єр-міністра та міністрів. Етап парламентського розгляду справи про конституційно-правову відповідальність у розглядуваних країнах завершується передачею матеріалів справи до уповноваженого вирішити справу по суті судового органу. Процедура притягнення до конституційно-правової відповідальності міністрів, зокрема, дослідження матеріалів, порядок проведення засідання по розгляду справи, права обвинуваченого, а також організація та порядок роботи відповідних судів урегульовані зазначеними вище спеціальними законами.

Проведений аналіз дає змогу зробити висновок про досить складний порядок реалізації судової форми відповідальності урядовців у Польщі, Словенії та Австрії. У зв'язку з цим випадки застосування відповідної процедури вважаються скоріше винятком, а ніж правилом. Так, в Австрії Національна рада ніколи не розпочинала процедуру звинувачення члена Федерального кабінету у Конституційному суді. На думку дослідників, це пов'язано з тим, що партійна дисципліна слугує перепорою для підтримки опозиції та отримання необхідної абсолютної більшості голосів, що може свідчити про неефективність юридичної відповідальності міністрів. Поряд з цим вважається, що єдиною «працюючою» формою відповідальності міністрів на практиці є партійна: якщо партійне керівництво вважатиме, що міністр, який допустив порушення під час виконання своїх обов'язків, може вплинути на успіх партії на наступних виборах, воно «вмовить» міністра піти у відставку [5, с. 131]. У польській доктрині конституційна відповідальність вважається такою, що має більш наслідковий характер, стосуючись особи, що вже не виконує функції у Раді міністрів або інших найвищих державних посад [2, с. 206]. Ще однією особливістю, яка на наш погляд, суттєво зменшує ефективність судової відповідальності міністрів у досліджуваних країнах є суміжна правова регламентація конституційної та кримінальної відповідальності.

Проблема співвідношення різних форм відповідальності урядовців стала предметом окремої уваги Венеціанської комісії. У проведеному нею дослідженні особливостей політичної та юридичної відповідальності міністрів зазначається, що у країнах, де є спеціальні норми про кримінальну відповідальність, що поширюються тільки на міністрів, вони можуть поділятися на дві категорії: спеціальні матеріальні норми та спеціальні процесуальні. Останні можуть охоплювати всі процесуальні аспекти та є більш «політичними» правилами, бо в одній або більше стадіях беруть участь політичні інститути і суб'єкти, найчастіше парламент, при цьому «політична складова» може певною мірою полегшити або ускладнити притягнення до кримінальної відповідальності. Спеціальні матеріальні норми, на думку експертів,

доповнюють кримінальний кодекс та стосуються специфічних злочинів, які може вчинити міністр, таких як порушення конституційних та інших правових обов'язків, пов'язаних із перебуванням на посаді міністра [3].

Вважаємо, що зазначені особливості можуть ускладнювати призначення справедливого покарання у кримінальних провадженнях та не слугують підвищенню ефективності інституту конституційно-правової відповідальності. Доцільнішим вбачається подальше відокремлення кримінальної та конституційної відповідальності міністрів. Порушення конституційних обов'язків, на наш погляд, саме по собі не має бути підставою для притягнення до кримінальної відповідальності урядовців, якщо при цьому не було порушень кримінального законодавства. Реагування на всі виникаючі порушення за допомогою суто політичних засобів (впливом ЗМІ, суспільним осудом та ін.) не видається можливим у країнах молодій демократії, зокрема, в Україні, через недостатню розвиненість інститутів громадянського суспільства та невисокий рівень їх політичної культури.

Список використаних джерел:

1. Constitutional Court Act, Official Gazette of the Republic of Slovenia, No. 64/07. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/statutes/>
2. Gdulewicz E. (red.), Konstytucyjny system organów państwowych, Lublin, 2009, 279 s.
3. Report on the relationship between political and criminal ministerial responsibility adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013). [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)001-e)
4. Rules of Procedure of the National Assembly, 35/2002, stran 3329, dne 19. 04. 2002. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/en/Home/ODrzavnemZboru/Pristojnosti-InFunkcije/RulesoftheProcedureText>
5. Stelzer M. The Constitution of the Republic of Austria: a Contextual Analysis, Oxford; Portland, Or.: Hart, 2011, xxiii, 269 p.
6. Ustawa z dnia 26 marca 1982 o Trybunale Stanu (Dz.U. 2002 nr 101 poz. 925, późn. zm). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19820110084>

7. Verfassungsgerichtshofgesetz, 1953. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000245>
8. Wyrok z 21 lutego 2001 r., P 12/00 Odpowiedzialność za przestępstwo popełnione w związku ze sprawowaniem funkcji premiera lub ministra. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/omowienia/P_12_00_PL.pdf
9. Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина: учебное пособие / Ю. Н. Тодыка – Харьков: «Фолио»: «Райдер», – 1998. – 292 с.
10. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник / В. М. Шаповал. – 3-тє вид., стереотипне. – К.: Юрінком Інтер, 2014. – 464 с.

Муртишева А. А.

**Судебная форма конституционно-правовой ответственности
правительства в отдельных государствах-членах ЕС**

Статья посвящена изучению судебной формы конституционно-правовой ответственности высшего органа исполнительной власти. Рассматриваются особенности конституционной и законодательной регламентации ответственности отдельных министров и глав правительств перед судами в отдельных странах-членах Европейского Союза, проанализированы основания, процедурные аспекты, санкции этой ответственности.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, правительство, судебная ответственность, импичмент, конституционно-правовые санкции.

Murtishcheva A. A.

**The judicial form of the constitutional and legal liability
of the government in separate EU member states**

Problem setting. The article deals with general matters of constitutional and legal liability of government, which has insufficient doctrine foundation and is not properly incorporated into legislation. One of the problems connected with the constitutional liability institution is a problem of different forms of individual ministerial liability realization.

Recent research and publications analysis. Some aspects of constitutional and legal liability of government in foreign countries were researched by Yu. Barabach, E. Gdulewicz, I. Dakhova, V. Seryogina, M. Stelzer, V. Shapova and

others. These scientific works are the theoretical footing for the subsequent complex scientific research of personal liability of ministers. However, the problematics of its separate forms, in particular, judicial, requires further complex analysis.

Paper objective is to analyze the constitutional framework and legislative regulation of judicial liability of the prime ministers and ministers in the separate European Union member states.

Paper main body. At the beginning of the paper, it is mentioned that the term "impeachment" is used to call judicial liability in the literature. Some researchers use it in connection with two different procedures — so called "English" and "American" models. The first means parliamentary procedure bringing to account the president and ministers before court of special jurisdiction or regular court. The second is the form of constitutional liability of the president or other officials that mostly or completely is realized in the parliament. It is stressed that constitutional and legal regulation of ministerial liability in EU member states analysis does not let to carry such division of impeachment.

The constitutional and legal regulation of the said institution in these countries takes place on several levels. The constitutions regulates the main issues, such as the foundation of constitutional liability, the right of parliament to initiate the procedure, procedural issues and sanctions. The laws regulates procedural aspects of the court's legal investigation of the constitutional and legal liability of ministers. Rules of procedure of parliaments regulates the stage of scrutiny of the relevant issue in the legislative body.

The analysis of the constitutional and legal regulation of the judicial form of ministerial liability in the countries under study made it possible to part a block of matters that are subject to compulsory regulation. The foundation of the liability of ministers, the subject of initiation of the proper question, sanctions, procedure of parliament scrutiny and judicial consideration of the issue are such matters.

Conclusions of the research. On the bases of the concluded research of the individual liability of ministers, attention is drawn to the fact that it is more expedient to separate the criminal and constitutional liability of ministers. Today many aspects of these kinds of liability are regulated in the same way. The violations of the constitutional duties should not be the ground for bringing to criminal responsibility of the government, if there were no violations of criminal law. The response to all emerging violations through purely political means (media influence, public condemnation, etc.) is not enough in young democracies, in particular, in Ukraine, due to the lack of development of civil society institutions.

Key words: constitutional and legal liability, government, judicial liability, impeachment, constitutional and legal sanctions.

УДК 342.25:352.07 (439)

*Чиркін А. С., асистент кафедри державного
будівництва Національного Юридичного Уні-
верситету імені Ярослава Мудрого*

Інституційні перетворення фінансово- економічної основи місцевого самоврядування в Угорщині

Стаття присвячена актуальним питанням фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Угорщині. Зокрема, в роботі проаналізований ретроспективний аспект процесу реформування і становлення сучасної фінансової основи муніципальної влади в Угорщині. Зазначено, що все економічні перетворення на місцевому рівні здійснювалися відповідно до стандартів ЄС, зокрема, впроваджувалися заходи щодо фінансової децентралізації. Однак після 2010 р. навпаки почалися процеси обмеження фінансової автономії місцевого самоврядування, проте відповідна державна політика призвела до певних позитивних результатів.

Ключові слова: *місцеве самоврядування в Угорщині, фінансова децентралізація, реформа фінансової основи місцевого самоврядування.*

Актуальність теми. Наразі в Україні одним із пріоритетних напрямків діяльності державної політики є удосконалення і поглиблення процесів децентралізації влади. Повноцінна передача компетенції від державних органів місцевому само-

врядування повинна супроводжуватися наданням відповідних, передбачених законом, фінансових коштів. Тому питання фінансової й фінансової децентралізації, на сьогодні, є доволі актуальним, оскільки повноцінне функціонування муніципальної влади, навіть маючи передбачену законом широку компетенцію, є неможливим без належної фінансової підтримки.

Однак, оскільки наша держава почала активно запроваджувати фінансову децентралізацію лише останні 3 роки, то в даному аспекті, на нашу думку, корисним буде вивчення досвіду перетворень фінансово-економічного забезпечення місцевого самоврядування країн, які вже пройшли певний шлях реформування фінансової основи місцевого самоврядування.

Вивченню окремих аспектів реформування місцевого самоврядування в Україні і зарубіжних країнах присвячені роботи таких вітчизняних науковців, як О. В. Батанов, І. І. Бодрова, О. М. Бориславська, П. М. Любченко, С. Г. Серьогіна, О. М. Чернеженко та ін. Однак дослідженню перетворень економічної складової місцевого врядування в Угорщині у вітчизняній науці присвячено небагато уваги.

Метою статті є аналіз інституційних перетворень фінансової основи місцевого самоврядування в Угорщині, які відбулися після розпаду соціалістичного табору.

Виклад основного матеріалу. Угорщина однією з перших соціалістичних країн почала реформувати свою фінансово-економічну систему. В цій країні реформи в галузі місцевих фінансів проводилися ще до початку процесів демократизації, в межах загального процесу лібералізації економіки наприкінці 1980-х років. Органи місцевого самоврядування мали права встановлювати свої податки, мати деякі власні джерела фінансування, тобто «чорнова» підготовка розпочалася ще за два роки до зміни уряду [2, с. 215]. Наприкінці 1980-х в Угорщині встановилася відносно лібералізована система економічних відносин.

Координація питань фінансового регулювання була вирішальною для визначення меж перетворень на місцевому рівні. Після проведення структурної і регуляторної реформи, була здійснена фінансова реформа, в результаті якої органи місцево-

го самоврядування отримали у своє розпорядження майно та інші джерела фінансування, які гарантували наявність у цих органів реальної влади, їх економічну незалежність разом з можливістю незалежно розпоряджатися наявними у них ресурсами. Місцеві органи влади отримали право на стягнення власних податків, хоча це не повною мірою зменшило їх залежність від центру. Основна частина фінансових коштів органів місцевого самоврядування надходила з державного бюджету з чіткою вказівкою їх використання. Частка податкових надходжень, які залишалися на місцях, починаючи з 1990 р. поступово зменшувалися і в 2001 р. становила лише 5% [5, с. 530]. При цьому майже третина органів місцевого самоврядування потребувала додаткових ресурсів для виконання зростаючого в результаті децентралізації переліку зобов'язань на місцевому рівні.

Після 1990 р., місцева влада отримала право на володіння і розпорядження власністю, яку вони успадкували від попереднього режиму, зокрема основний їх актив становили колишні державні заводи та підприємства. Після запровадження місцевої приватизації та виснаження товарних активів, місцева влада розпочала пошук додаткових джерел фінансування. Наприклад, випуск облігацій, насамперед великими муніципалітетами, став все більш поширеним способом аби покрити місцеві інвестиції та витрати пов'язані з поліпшенням громадських послуг. Багато місцевих інститутів також взяли позики та кредити. Таким чином, з 1990 р. до середини 1990-х р., місцеве самоврядування отримувало значний прибуток від приватизації місцевих активів.

Прийнятий у 1990 р. Закон Угорщини «Про місцеві податки» [1] визначив перелік місцевих податків: податок на нерухомість та землю, податки на ділянки та будівлі, податок на туристичні послуги, прибутковий податок з комерційної діяльності, комунальний податок. Проте податкова база була розподілена дуже нерівномірно: на столицю — припадало 45% суми надходжень від місцевих податків країни. Це робило необхідним державне субсидування переважної частини муніципалітетів.

Для Угорщини в середині 90-х р. була характерна висока частка різного виду субсидій: нормативні (70% всього обсягу субсидій), цільові, адресні; субсидії з центральних фондів на конкретні потреби; субсидії для малозабезпечених територій.

У 1995 р. угорський уряд, аби зменшити інфляцію, прийняв програму стабілізації економіки, що зводилася до різкого скорочення державних витрат і поступового підвищення податків. Середньорічний темп інфляції в Угорщині становив 5,1%.

З 1995 р., автономія місцевих урядів на отримання кредитів та позик була обмежена аби зменшити дефіцит державного бюджету, а також запобігти надмірній заборгованості та неплатоспроможності місцевих органів.

Серйозною проблемою системи місцевого самоврядування була і є її надмірна фрагментація: у 76% із 3178 муніципалітетів проживають менше 2 000 мешканців. Такі муніципалітети не в змозі забезпечити належний рівень надання послуг. Через відсутність прозорості й підзвітності у використанні коштів місцевими органами влади держава вважає, що вони не є спроможні адекватно використовувати фінансові кошти, що спричиняє приховані спроби рецентралізації. В цілому фінансова автономія органів місцевого самоврядування була дуже обмежена і значною мірою залежала від державних субсидій. Найчастіше представники місцевих органів влади скаржилися на часткове задоволення фінансових потреб, а парламент продовжував передавати їм нові обов'язки. Хоча муніципалітети залишали у себе місцеві податки, вони становили лише третину їх доходів.

У цілому, можливість органів місцевого самоврядування надавати додаткові послуги і виконувати завдання залежала виключно від фінансових можливостей муніципалітету. Ця «широка відповідальність» була поєднана з «широкою безвідповідальністю» [4, с. 18]: тоді як законодавство надало органам місцевого самоврядування можливість збільшити свою автономію, фінансова підтримка з боку центральної влади знижувалася, і відповідно змушувала їх полишати виконання своїх завдань. Протягом останніх двох десятиліть в Угорщині була

поширеною практика, коли муніципальні органи базового рівня передавали здійснення своїх повноважень окружним органам самоврядування, тому що вони не могли продовжувати забезпечення їх фінансування.

При цьому варто зауважити, що з 1996 р. наміри Угорщини вступити до ЄС зумовили формування регіонів, які б відповідали європейським критеріям. Регіони прийшли на зміну існуючим районам, оскільки утримання трирівневої системи місцевого територіального управління для країни з населенням трохи більше 10 млн. виглядало недоцільним.

У 2004 р. Угорщина стала членом ЄС, втім темпи зростання угорської економіки від цього суттєво не змінилися: на їх динаміку, на думку експертів, більше вплинули підготовчі заходи та реструктуризація економіки. Однак починаючи з 2005 р. і дотепер в Угорщині тривають досить непопулярні реформи, спрямовані на збалансування доходів і видатків бюджету згідно з вимогами ЄС. Особливо вони прискорилися з 2010 р., коли до влади прийшов вищезгаданий уряд на чолі з В. Орбаном.

У 2006 р. на цілі розвитку Угорщина отримала понад 1 млрд. з бюджету ЄС. Але в 2007–2013 р. почали працювати інші схеми. Відповідно були розроблені три основні програми. Їх метою було, по-перше, вирівнювання розвитку порівняно з іншими країнами ЄС з урахуванням використання бюджету ЄС; по-друге — підготовка до введення євро; по-третє, досягнення стандартів Лісабонського протоколу з параметрів зростання.

Відповідно до вимог ЄС Урядом Угорщини був розроблений та затверджений Парламентом Національний План Розвитку, який поєднав в собі стратегію розвитку країни в цілому та концепцію регіонів. У 2007 р. Угорщина вступила в новий історичний етап свого економічного розвитку. Завдяки появі можливості використання нових джерел фінансування, а саме зі Структурних Фондів ЄС та Фонду З'єднання країна й надалі дотримувалася розвитку тих стратегічних напрямів, які визначені Програмою національного розвитку. Таке фінансування мало забезпечити країні подолання відставання та досягнення до 2013 р. середнього рівня економічного розвитку країн ЄС. У рамках передбаченої ЄС політики Угорщина протягом 2007–

2013 рр. отримала доступ до 22,4 млрд. євро, які стали доповненням до державних, власних коштів і приватного капіталу у фінансуванні визначених пріоритетних напрямків. Окрім цього, ще 3 млрд. євро надійшло від Європейського фонду розвитку сільського господарства і територій.

В межах реалізації Національного плану розвитку фінансування і за підтримки ЄС Уряд Угорщини визначив чотири пріоритетні напрямки своєї діяльності, а саме: покращення конкурентоспроможності виробничого сектору економіки, збільшення кількості зайнятих та розвиток трудових ресурсів, покращення інфраструктури і навколишнього природного середовища, посилення регіонального та місцевого потенціалу. Однак у процесі їх реалізації виникло чимало проблем, зокрема недоліки комунікацій між рівнями управління, незнання механізму управління тощо.

Іншою тенденцією було те, що відсоток зростання центральної підтримки не відображався на зростанні в витратах місцевого самоврядування, що призвело до фінансових проблем для багатьох місцевих органів. Центральний уряд поставив велику кількість завдань для місцевих самоврядування, але фінансування надане для виконання цих завдань не зросло в тій мірі, що й витрати на забезпечення цих послуг, призводячи до значного зниження фінансової спроможності місцевих управлінь. Оскільки економічна ситуація постійно погіршувалась, багато органів місцевого самоврядування розширили або збільшили місцеві податки. Однак, цей спосіб збільшення місцевого доходу був обмежений, частково через те, що рівень місцевого оподаткування був і так високий, і частково через те, що збільшення розміру існуючих податків або представлення нових було вкрай ризикованим з політичної точки зору. Ситуація стала ще гірше внаслідок фінансової кризи 2008 р., коли органи місцевого самоврядування (борг яких був, як правило, в іноземній валюті), не могли забезпечувати своє функціонування: вони повинні були зупинити плани розвитку, компенсувати втрати від місцевих податкових надходжень і вирішувати проблему щодо падіння соціального статусу місцевих громад.

Ні планова економіка, ні неоліберальна макроекономічна політика не дозволили органам місцевого самоврядування

Угорщини підтримувати стійкий розвиток і модернізувати свою інфраструктуру. То ж після 2010 р. новий уряд стикнувся з абсолютно неефективним, дисфункціональним місцевим самоврядуванням, що стало наслідком несприятливої макроекономічної політики останніх десятиліть. При цьому появу фінансових проблем у органів місцевого самоврядування, як справедливо зауважує К. Лентнер, не можна віднести до виключно їхніх власних прорахунків, — вони стали наслідком неналежного виконання своїх функцій тими державними органами, котрі були відповідальними за здійснення нагляду і контролю за їх діяльністю [3, с. 341].

У 2011 р. уряд, як і всі його попередники, розпочав нову програму раціоналізації публічного управління. Ця державна програма підкреслювала ідею і цінність «доброго врядування». Постійним питанням на порядку денному фахівців місцевого самоврядування та вчених-юристів була реформа місцевих фінансів. Деякі захищали систему малого муніципалітету, стверджуючи, що надання державних послуг є більш дорогим у великих муніципалітетах і звертають увагу на те, що села витрачають відносно невелику частку державних витрат. Інші вбачали значну економію від скорочення кількості місцевих влад або принаймні від позбавлення їх відповідальності за надання дорогих послуг і ресурсів розвитку. Зрушення балансу в розподілі обов'язків між місцевими органами влади та державною адміністрацією (на користь останньої), безсумнівно, спричинило реструктуризацію фінансів, скорочення доходів місцевих органів влади. Скасування або зниження рівня податку на підприємництво і скорочення частки муніципалітетів в загальнодержавних податках обговорюється вже кілька років. Рівень центральних грантів, безумовно, знизився після передачі шкіл, лікарень, установ охорони здоров'я та інших об'єктів центральному уряду. Деякі вчені пророкували значне число банкрутств муніципалітетів, коли сотні місцевих влад не будуть в змозі погасити свої борги (загальна сума боргів органів місцевої влади становить близько 1, 200 млрд. фортинтів).

Відповідно до вищенаведеного, реформа фінансових основ місцевого самоврядування в Угорщині була і є дуже важливим аспектом цілісного реформування публічної влади. Спершу уряд намагався вирішити фінансові проблеми фрагментарності злиттям посад мерів муніципалітетів з кількістю населення до 2000 осіб. Це не порушувало автономію муніципалітетів, оскільки вони могли обирати власних представників, але кошти муніципалітетів могли раціоналізуватися.

Починаючи з 2011 р., центральний уряд змінив підходи до фінансування в системі місцевого самоврядування: до реформи муніципалітети субсидували з центрального бюджету за рахунок трансфертів на душу населення. Тобто вони отримали певну суму грошей на основні види своєї діяльності, при цьому не мало значення, чи були фактичні витрати більшими чи меншими за норму. Тепер фінансування органів місцевого самоврядування в Угорщині змінене на діяльнісно-орієнтоване, і муніципалітети отримують від центрального уряду кошти, виходячи з розрахункової вартості певної діяльності. Це положення також слугує ціно-раціоналізації системи.

Нарешті, керівництво органів місцевого самоврядування тепер змушене працювати у більш суворих рамках: 1) органи місцевого самоврядування не можуть здійснювати планування свого річного бюджету з дефіцитом; 2) вони можуть надавати добровільні послуги лише у тому випадку, якщо це не загрожуватиме виконанню обов'язкових завдань; 3) добровільні послуги повинні покриватися з власних доходів місцевих бюджетів (наприклад, місцеві податки, доходи від комунальних підприємств); 4) умови випуску облігацій та отримання кредитів стали дуже суворими, оскільки вони жорстко лімітують як сам порядок, так обсяги кредитних вкладень (органи місцевого самоврядування повинні отримувати від центрального уряду дозвіл на отримання кредиту, якщо це не стосується подій, пов'язаних з ЄС, забезпечення ліквідності чи погашення боргів) [6, с. 13].

Висновки. За останні роки система місцевого публічного управління в Угорщині однозначно змінилася в бік централізації. Відповідні процеси відобразилися й на економічній основі,

де чітко простежується обмеження фінансової автономії місцевої влади. Однак варто зауважити, що з 2013 року збалансувалося зростання ВВП країни і ця тенденція зберігається. Як наслідок, у 2014 р. один тільки Європейський інвестиційний банк схвалив кредитні договори в неурядовому секторі Угорщини у розмірі 506,4 млн. євро на муніципальні проекти. Все це дає підстави стверджувати, що методи організації місцевої влади в Угорщині, можуть бути прийнятними, тобто посилення централізації влади, на прикладі Угорщини, може давати достатньо позитивні результати.

Узагальнюючі економічні перетворення місцевого самоврядування в Угорщині за останні два десятиліття, варто зазначити, що побудова ефективної фінансової основи місцевої публічної влади є одним із найскладніших завдань в аспекті належної організації муніципальної влади. Зокрема, досвід досліджуваної країни це доказує. Без коштів забезпечити повноцінне вирішення питань місцевого значення і розвиток територій неможливо, тому наша держава повинна забезпечити оптимальні можливості для економічного розвитку територіальних громад, зокрема, завдяки збільшенню частки загальнодержавних податків, які б залишалися у місцевих бюджетах, спрощенню податкової системи, запровадженню співпраці з приватним сектором тощо.

Список використаних джерел:

1. 1990. évi C. törvény a helyiadókról URL: https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99000100.TV
2. Devas N. Local Government Finance in Hungary: Issues and Dilemmas / N. Devas. Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the Grassroots. ed. by A. Coulson. Cheltenham: Edward Elgar, 1995. P. 214–237.
3. Lentner C. A magyarönkormányzatokadósságkonszolidációja / C. Lentner. PénzügyiSzemle. 2014/3. O. 330–344.
4. Nunberg B. Ready for Europe. Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe / B. Nunberg. Washington, D.C.: The World Bank, 2000. 368 p.
5. Soós G. Report on the State of Local Democracy in Hungary / G. Soós, J. Kálmán. SoósTóka. Wright (eds.): The State of Local Democracy in Central Europe. Budapest: Open Society Institute, 2002. P. 21–105.

6. Soos G. Against the Trend: ReCentralization of the Local Government System in Hungary / G. Soos, G. Dobos. IPSA World Congress, Montreal, Canada July 21, 2014. URL: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_36074.pdf.

А. С. Чиркин

**Институциональные преобразования финансово-экономической основы
местного самоуправления в Венгрии**

Статья посвящена актуальным вопросам финансового обеспечения местного самоуправления в Венгрии. В частности, в работе проанализирован ретроспективный аспект процесса реформирования и становления современной финансовой основы муниципальной власти в Венгрии. Отмечено, что все экономические преобразования на местном уровне осуществлялись в соответствии со стандартами ЕС, в частности, внедрялись меры по финансовой децентрализации. Однако после 2010 г. наоборот начались процессы ограничения финансовой автономии местного самоуправления, однако соответствующая государственная политика привела к определенным положительным результатам.

Ключевые слова: местное самоуправление в Венгрии, финансовая децентрализация, реформа финансовой основы местного самоуправления.

A. S. Chyrkin

**Institutional transformation of the financial and economic basis
of local self-government in Hungary**

Problem setting. *At present, one of the priority directions of state policy in Ukraine is the improvement and deepening of the processes of power decentralization. Full transfer of competences from state bodies to local self-government should be accompanied by the provision of financial resources provided for by the law. Therefore, the question of financial and fiscal decentralization, for today, is quite relevant, since the full functioning of the municipal government, even with the wide-ranging competence provided by the law, is impossible without proper financial support.*

However, since our state has started to actively implement financial decentralization for the last 3 years, in our opinion, it would be useful to study the experience of transformations of financial and economic provision of local self-government in the countries that have already undergone a certain path of reforming the financial basis of local self-government.

Recent research and publications analysis. *Work of such national scientists as O. V. Batanov, I. I. Bodrova, O. M. Boryslavskaya, P. M. Lyubchenko, S. G. Seryogina, O. M. Chernenchenko and others are dedicated to the study of certain aspects of local self-government reform in Ukraine and foreign countries. However, little attention in domestic science is devoted to the study of the transformations of the local government economic component in Hungary.*

Article main body. *Hungary was first of the socialist countries which began to reform its financial and economic system. In this country, reforms in the field of local finance were conducted before the start of the democratization process, within the general process of economic liberalization in the late 1980s. Local governments had the right to set their taxes, have some own sources of funding, so the «unprepared» training began two years before the change of government. In the late 1980s, Hungary established a relatively liberalized system of economic relations.*

In 2004, Hungary became a member of the EU, but the growth of the Hungarian economy rates did not change significantly: according to experts, their dynamics was more influenced by preparatory measures and restructuring of the economy. However, since 2005 and so far in Hungary there are quite unpopular reforms aimed at balancing incomes and expenditures of the budget in line with the requirements of the EU. Especially they accelerated since 2010, when the above-mentioned government headed by V. Orban came to power.

Since 2011, the central government has changed the approaches to financing the system of local self-government: municipalities were subsidized from the central budget at the expense of transfers per capita. That is, they received a certain amount of money for their main activities, and it did not matter whether the actual costs were higher or lower than normal. Now financing of local government in Hungary has been changed to activity-oriented, and municipalities receive funds from the central government based on the estimated value of a particular activity. This provision also serves the price-rationalization of the system.

Conclusions of the research. *In recent years, the system of local public administration in Hungary has clearly changed in the direction of centralization. The corresponding processes also reflected on the economic basis, where the limitations of the financial autonomy of local authorities are clearly traced. However, it should be noted that since 2013, the country's GDP growth has been balanced, and this trend continues. As a result, in 2014, the European Investment Bank alone has approved credit agreements in the non-governmental sector of*

Hungary amounting to 506.4 million euros for municipal projects. All this suggests that the methods of organizing local government in Hungary may be acceptable, that is, the strengthening of centralization of power, on the example of Hungary, can produce rather positive results.

Key words: *local-self government in Hungary, financial decentralization, reform of the financial basis of local self-government*

УДК 347.998.85:351.741(477)

Бударний О. В., здобувач кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Проблемні питання оскарження рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб національної поліції у зв'язку з розглядом ними справ про адміністративні правопорушення

Стаття присвячена дослідженню проблемних питань, які виникають при оскарженні до адміністративного суду рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб Національної поліції у зв'язку з розглядом ними справ про адміністративні правопорушення. У роботі проводиться аналіз судової практики адміністративних судів у справах, які стосуються діяльності органів і посадових осіб Національної поліції при розгляді ними справ про адміністративні правопорушення, звертається увага на законодавчі колізії, що можуть виникати у вказаних випадках та на шляхи їх вирішення, а також досліджується судова практика у зв'язку із забезпеченням права апеляційного оскарження у вказаних справах.

Ключові слова: Національна поліція, розгляд справ про адміністративні правопорушення, адміністративне судочинство, оскарження, апеляційне оскарження.

Постановка проблеми. Національна поліція, як центральний орган виконавчої влади, що покликаний, у відповідності до ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» [1] служити суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, наділений широкими повноваженнями примусового характеру, неправильне застосування або зловживання якими може створювати суттєві загрози правам людини в Україні. У контексті цього зауваження важливо звернути увагу на діяльність адміністративної юстиції, завданням якої, відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [2], є захист прав людини від неправомірного втручання з боку держави, в тому числі й з боку Національної поліції. У цій роботі ми зосередимося лише на одному з можливих аспектів оскарження до адміністративного суду діяльності Національної поліції, а саме проаналізуємо ту категорію адміністративних справ, в яких позивачі оскаржують неправомірні, на їх погляд, рішення, дії чи бездіяльності органів і посадових осіб Національної поліції при розгляді останніми справ про адміністративні правопорушення.

Аналіз останніх досліджень. Проблемні питання діяльності органів внутрішніх справ в Україні неодноразово привертали увагу вчених. Серед найбільш актуальних, у зв'язку з цим, можна виокремити роботи С. М. Брайченка, В. В. Донського, М. В. Завального, І. І. Зубілова, Р. В. МIRONЮКА, Р. С. Мкртчяна, А. В. Шалагінової та ін. У свою чергу загальні питання адміністративного процесу, які є важливими в контексті оскарження рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб Національної поліції представлені у роботах І. В. Бойко, Е. М. Демського, Т. О. Коломоець, Д. В. Лученка, Н. Б. Писаренко, Т. І. Фулей тощо. Проте, окремого дослідження проблематики перегляду адміністративними судами діяльності Національної поліції у зв'язку з розглядом справ про адміністративні правопорушення майже не проводилося, що й обґрунтовує актуальність зазначеного дослідження.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу норм права, які регулюють діяльність органів і посадових осіб

Національної поліції щодо розгляду ними справ про адміністративні правопорушення, норм, що регламентують суспільні відносини, які складаються у зв'язку з оскарженням в порядку адміністративного судочинства рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб Національної поліції щодо розгляду таких справ, а також враховуючи судову практику у вказаній сфері виокремити найбільш проблемні питання правового регулювання оскарження рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб Національної поліції у зв'язку з розглядом ними справ про адміністративні правопорушення.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи участь органів і посадових осіб Національної поліції у справах, що розглядаються адміністративними судами, окрему категорію утворюють справи про оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються відповідно до правил КАС України. На практиці досить часто виникає питання, чим має керуватися адміністративний суд, розглядаючи такі справи. Відповідно до ч. 1 ст. 293 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) [3], орган (посадова особа) при розгляді скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови. Таким чином, законодавець виходить з того, що суб'єкт перегляду постанови у справі про адміністративне правопорушення (зокрема, і суд) оцінює її на предмет законності, тобто правильності застосування необхідних норм права, і обґрунтованості, тобто врахування усіх необхідних обставин справи при постановленні рішення. Одночасно з цим ч. 3 ст. 2 КАС України містить набагато ширший набір критеріїв оцінки правомірності дій публічних органів (пропорційність, розсудливість, добросовісність тощо).

Як наслідок, суди опиняються перед дилемою: чи мають вони у даному випадку застосувати норму КАС України, який регламентує провадження у судовій адміністративній справі, або ж їм слід побудувати своє рішення на нормі КУпАП, що містить, як видається, спеціальні приписи стосовно процедури перегляду постанови про адміністративне правопорушення.

Як зазначається в літературі, у судовій практиці зустрічаються обидва з названих підходів [4, с. 69-75]. Вищий адміністративний суд України (далі – ВАСУ) у Довідці про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності від 29.01.10 р. [5] зазначає, що адміністративні суди, переглядаючи постанови у справах про адміністративні правопорушення, мають оцінювати рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень з позиції ч. 3 ст. 2 КАС України. З цим не погоджується В. Б. Русанова, вказуючи, що підставою скасування постанови, якою накладено адміністративне стягнення, є її незаконність чи необґрунтованість [4, с. 77]. В. Б. Русанова також робить і більш загальний висновок: «Базовим [актом], норми якого встановлюють правила щодо всіх стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, є КУпАП. Але більшість правил, якими регламентовано відносини з оскарження, об'єднано у КАС... Приписи КАС підлягають застосуванню з огляду на особливості оскарження постанов, що встановлені КУпАП, ... за наявності колізій між нормами зазначених кодексів мають вживатися положення КУпАП» [4, с. 143].

На нашу думку, підхід, що його пропонує ВАСУ, є більш виваженим. Відповідно до ст. 1 КАС України, КАС України визначає юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства. Це означає, що КАС України є спеціальним актом, який вичерпно закріплює повноваження адміністративних судів. Ми не зупиняємося спеціально на статусі адміністративно-процесуальних норм у системі адміністративного права, але у будь-якому випадку це норми публічного права, в яких аналогія чи розширювальне тлумачення як прийоми юридичної техніки мають вельми обмежене застосування, а подекуди взагалі не застосовуються (зокрема, і при визначенні повноважень носіїв публічної влади).

Таким чином, адміністративні суди мають розглядати справи, віднесені до їх юрисдикції винятково на підставі КАС України і реалізовувати свої повноваження не лише у порядку, але і у межах, передбачених названим процесуальним законом. Отже, розглядаючи справи за позовами щодо оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень, адміністративні суди мають оцінювати рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, керуючись ч. 3 ст. 2 КАС України.

Наведений висновок можна проілюструвати й існуючою судовою практикою. Так, Івано-Франківський міський суд розглянув справу № 344/14018/16-а за позовом до управління патрульної поліції і посадової особи патрульної поліції про визнання протиправними дій та скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення (постанова від 19.12.2016 р. [6]). Суд звернув увагу на те, що посадовою особою поліції не складався протокол про адміністративне правопорушення, що обґрунтовувалося посиланням на ст. 258 КУпАП.

Суд у розглядуваній постанові зазначив, що аналізуючи положення статті 258 КУпАП, можна дійти висновку, що частина друга цієї статті містить дві рівноцінні підстави, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається: у разі вчинення адміністративних правопорушень, розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі. Натомість частина п'ята цієї ж статті КУпАП суперечить попередній нормі закону, оскільки в ній зазначено, крім іншого, що протокол про адміністративне правопорушення не складається у сфері забезпечення дорожнього руху, у тому числі зафіксованих в автоматичному режимі (мається на увазі у цілому у сфері забезпечення дорожнього руху і в тому числі зафіксованих в автоматичному режимі).

Суд взяв також до уваги висновки Європейського суду з прав людини, викладені у рішенні від 14 листопада 2013 року у справі «Шмушкович проти України» № 3276/10 [7], де вислів «вста-

новлене законом» у статті 11 Конвенції вимагає не лише того, щоб оскаржуваний захід мав певне підґрунтя у національному законодавстві, він також стосується якості закону, про який йдеться. Закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість, за необхідності, шляхом надання відповідної інформації передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може спричинити його дія. Ця теза повторюється і в багатьох інших рішеннях ЄСПЛ [8, с. 17].

У зв'язку з цим, Івано-Франківський міський суд зазначив, що вищенаведені суперечливі положення статті 258 КУпАП свідчать про її недосконалість, а відтак трактуються не на користь відповідача [6], який, таким чином, порушив процедуру притягнення до адміністративної відповідальності і не надав судові належних доказів того, що позивач скоїв адміністративне правопорушення. Тому постановою про накладення адміністративного стягнення була місцевим судом скасована.

Що ми бачимо у цьому прикладі? По-перше, суд, оцінюючи постанову про накладення адміністративного стягнення, звернувся до питання якості закону, який підлягає застосуванню у даному випадку, і вказав, що цей закон не відповідає принципу правової визначеності. Така аргументація суду впливає саме з положень ч. 3 ст. 2 КАС України, а не ч. 1 ст. 293 КУпАП. Крім того, правова визначеність є елементом верховенства права, що згадується у ст. 8 КАС України і не зазначений у КУпАП взагалі. До того ж, посилання суду на практику ЄСПЛ кореспондує ч. 2 ст. 8 КАС України, відповідно до якої суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини. Аналогічні підходи можна зустріти і в інших рішеннях місцевих судів як адміністративних [9].

Звертаючись до аналізу конкретних проблем розгляду адміністративних справ, стороною в яких виступає орган чи посадова особа Національної поліції, вважаємо за потрібне повернутися до Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/15 від 08.04.2015 р. у справі за конституційним поданням Упов-

новаженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 2 ст. 171² КАС України [10], яким норму про заборону оскарження рішень адміністративних судів про перегляд постанов про накладення адміністративних стягнень було визнано неконституційною. У п. 2.2. Рішення орган конституційної юрисдикції наголосив: «Законодавець, унеможлививши оскарження до суду апеляційної інстанції рішень місцевих загальних судів як адміністративних судів у справах з приводу постанов суб'єктів владних повноважень про накладення адміністративних стягнень, що за ступенем суворості співмірні з встановленими Кримінальним кодексом України покараннями, допустив непропорційність між поставленою метою та вжитими для її досягнення заходами».

Відповідно до ст. 151² Конституції України, рішення та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені. Це означає, що з моменту ухвалення Рішення № 3-рп/15 від 08.04.2015 р., частина 2 статті 171² КАС України застосуванню не підлягає, а рішення, ухвалені місцевими адміністративними судами за наслідками перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення, можуть оскаржуватися до судів апеляційної і касаційної інстанції.

Проте, навіть після ухвалення Рішення № 3-рп/15 від 08.04.2015 р. продовжують траплятися постанови, в яких суд зазначає неможливість її оскарження. Так, приміром, Ленінський районний суд м. Дніпропетровська (зараз – Дніпро) у постанові від 23.06.2016 р. у справі № 2а/205/82/16 за позовом до інспектора 7 роти 4 батальйону Управління патрульної поліції у м. Дніпропетровську Департаменту патрульної поліції Гарматюка В'ячеслава Васильовича про скасування постанови про адміністративне правопорушення зазначає, що в силу ч. 2 ст. 171² КАС України, рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає [11]. Цікаво також, що постанова взагалі не містить

описової і мотивувальної частини. Дійсно, ч. 3 ст. 160 КАС України встановлює, що у виняткових випадках залежно від складності справи складення постанови у повному обсязі може бути відкладено на строк не більш як п'ять днів з дня закінчення розгляду справи, однак суд повинен проголосити у тому самому засіданні, в якому закінчився розгляд справи, вступну та резолютивну частини постанови. Проте, зазвичай, про це зазначається у самій постанові, чого у даному випадку не відбулося.

Так само Рівненський міський суд Рівненської області, розглянувши справу № 569/5690/16-а за адміністративним позовом до Департаменту патрульної поліції Національної поліції України про скасування постанови в справі про адміністративне правопорушення ПС2№ 443372 від 27 квітня 2016 року, ухвалив постанову від 23.08.2016 р., в якій міститься вказівка, що постанова місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточною і оскарженню не підлягає [12].

Аналогічне речення міститься у постанові від 26.09.2016 р. Томашпільського районного суду Вінницької області у справі № 146/1107/16-а за позовом до старшого інспектора СПП Томашпільського ВП Могилів-Подільського ВП України в Вінницькій області капітана поліції Обертуна Є. О. про оскарження рішення (дій) бездіяльності суб'єкта владних повноважень [13], у постанові від 12.08.2016 р. Ленінського районного суду м. Дніпропетровська (зараз – Дніпро) у справі № 205/2941/16-а за адміністративним позовом до інспектора патрульної поліції 7 роти 3 Батальйону Управління патрульної поліції у м. Дніпропетровську рядового поліції Чмельова Бориса Борисовича про визнання дій інспектора патрульної поліції незаконними, про визнання акту індивідуально-правової дії нечинними [14], у постанові Дарницького районного суду м. Києва у справі № 753/11574/16-а від 11.07.2016 р. за позовом до Інспектора патрульної поліції Управління патрульної поліції у м. Борисполі Київської області рядового поліції роти № 3 батальйону м. Бориспіль Прилуцького Олександра Олеговича, Управління патрульної поліції у м. Борисполі Департаменту

патрульної поліції в Київській області про визнання дій проти-правними, скасування постанови в справі про адміністративне правопорушення [15], постанові Вишгородського районного суду Київської області у справі № 363/3489/16-а від 22.09.2016 р. за адміністративним позовом до інспектора роти № 4 батальйону УПП в м. Маріуполі, 3-я особа Управління патрульної поліції у м. Маріуполі про скасування постанови про накладення адміністративного стягнення [16] тощо.

При цьому є і цілковито протилежна, тобто така, що відповідає Рішенню Конституційного Суду України № 3-рп/15 від 08.04.2015 р., практика. Так, у постанові Червонозаводського районного суду м. Харкова у справі № 646/5416/16-а за позовом про скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення передбачений загальний порядок оскарження і вказаний відповідний апеляційний суд [17]. Можна також згадати про рішення (постанови) судів другої інстанції, якими переглядалися постанови місцевих адміністративних судів у справах щодо оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень (наприклад, постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду у справі № 686/13052/16-а від 07.12.2016 р. [18], постанова Харківського апеляційного адміністративного суду у справі № 554/7520/16-а від 08.12.2016 р. [19]).

У постанові Сихівського районного суду м. Львова у справі № 464/8845/15-а від 28.12.2015 р. прямо зазначено, що постанова місцевого суду як адміністративного підлягає оскарженню саме у зв'язку з ухваленням Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/15 від 08.04.2015 р. [20].

Зрозуміло, що після того, як Конституційний Суд України визнав ч. 2 ст. 171² неконституційною, посилення місцевих судів щодо неможливості оскарження їх постанов не мають жодного значення і не породжують юридичних наслідків. Позивачі у цих справах вправі подавати апеляційні скарги, не зважаючи на вказане зауваження. Проте, варто мати на увазі, що справи про адміністративні правопорушення, тобто дрібні делікти, які характеризуються відносно невеликою суспільною шкодою і відносною масовістю вчинення (і справи про порушення Правил

дорожнього руху [21], розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції, тут є гарним прикладом), характеризуються у тому числі тим, що, оскаржуючи постанови про накладення адміністративних стягнень, правопорушники нечасто звертаються за юридичною допомогою і ще рідше винаймають професійних юристів чи адвокатів для представлення їх інтересів у суді. Внаслідок цього в цих справах беруть участь особи, які не завжди добре обізнані з адміністративного процесу чи рішень Конституційного Суду України. Відповідно, побачивши вказівку щодо неможливості оскарження постанови суду першої інстанції, такі особи можуть бути введені в оману щодо неможливості використання механізмів апеляційного чи касаційного оскарження для захисту своїх прав.

Тут варто також нагадати, що у сучасній практиці ЄСПЛ, положення ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод поширюється на деякі категорії справ про адміністративні правопорушення [22, с. 62–64]. Тож фактичне позбавлення шляхом введення в оману особи права на апеляційний і касаційний перегляд її справи може розглядатися як порушення права на справедливий суд, гарантованого статтею 6 Конвенції [8, с. 26].

У зв'язку з цим, на нашу думку, ВАСУ доцільно було б звернути увагу місцевих судів на неприпустимість заборони оскарження в постановях, ухвалених за наслідками розгляду адміністративних позовів щодо оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень. Крім того, задля забезпечення визначеності положень ст. 171² КАС України, законодавцеві слід було би привести зміст ч. 2 цієї статті у відповідність до Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/15 від 08.04.2015 р. Тим більше, що орган конституційної юрисдикції вказав на шляхи можливих законодавчих змін. Він зазначив, що обмеження законодавцем права особи на оскарження рішення місцевого загального суду як адміністративного суду до апеляційної та касаційної інстанцій є виправданим лише щодо оскарження рішень у справах про незначні адміністративні правопорушення. В інших випадках у справах щодо притягнення до адміністративної відповідальності особи повинні мати право на інстанційне

оскарження рішення місцевих загальних судів як адміністративних судів.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII // Урядовий кур'єр. — 2015. — № 146.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 року // Відом. Верхов. Ради України. — 2005. — № 35—36, № 37. — Ст. 446.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 року № 8073-X. // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — № 51. — Стаття 1122.
4. Русанова В. Б. Право на оскарження в суді постанови у справі про адміністративне правопорушення (сутність, гарантії та порядок реалізації): Монографія / за заг. ред. Н. Б. Писаренко. — Х.: Право, 2016. — 148 с.
5. Довідка про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про припинення до адміністративної відповідальності від 29.01.2010 року [Електронний ресурс] // Вищий адміністративний суд України. — 2010. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.vasu.gov.ua/sudova-praktika/uzaga-lnennya/adminvidpovid/>.
6. Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області у справі № 344/14018/16-а від 19 грудня 2016 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63506896>.
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі № 3276/10 «Шмушкович проти України» від 14.11.2013 року // Офіційний вісник України. — 2014. — № 54. — Стор. 360.
8. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: Науково-методичний посібник для суддів. — 2-ге вид. випр., допов. — К., 2015. — 128 с.
9. Постанова Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області у справі № 344/14393/16-а від 12 грудня 2016 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: <http://reyestr.cou-rt.gov.ua/Review/63361447>.
10. Рішення Конституційного суду України № 3-рп/15 від 08.04.2015 року у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 2 ст. 171-2 КАС України. // Вісник Конституційного суду України. — 2015. — № 3. — С. 28.

11. Постанова Ленінського районного суду м. Дніпропетровська у справі № 2а/205/82/16 від 23 червня 2016 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: <http://reyestr.court-.gov.ua/Review/58652869>.
12. Постанова Рівненського міського суду Рівненської області у справі № 569/5690/16-а від 23 серпня 2016 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: <http://reyestr.cou-rt.gov.ua/Review/59980966>.
13. Постанова Томашпільського районного суду Вінницької області у справі № 146/1107/16-а від 26 вересня 2016 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: <http://reyestr.court.go-v.ua/Review/61595498>.
14. Постанова Ленінського районного суду м. Дніпропетровська у справі № 205/2941/16-а від 12 серпня 2016 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: <http://reyestr.cou-rt.gov.ua/Review/59903721>.
15. Постанова Дарницького районного суду м. Києва у справі № 753/11574/16-а від 11 липня 2016 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: <http://reyestr.court.gov.u-a/Review/58894435>.
16. Постанова Вишгородського районного суду Київської області у справі № 363/3489/16-а від 22 вересня 2016 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: <http://reyestr.court.gov-ua/Review/61468322>.
17. Постанова Червонозаводського районного суду м. Харкова у справі № 646/5416/16-а від 28 вересня 2016 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: <http://reyestr.court.gov.u-a/Review/62311655>.
18. Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду у справі № 686/13052/16-а від 07 грудня 2016 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: <http://reyestr.court.gov-ua/Review/63335133>.
19. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду у справі № 554/7520/16-а від 08 грудня 2016 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — 2016. — Режим доступу до ресурсу: <http://reyestr.court.gov-ua/Review/63368868>.
20. Постанова Сихівського районного суду м. Львова у справі № 464/8845/15-а від 28 грудня 2015 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — 2015. — Режим доступу до ресурсу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54775768>.
21. Правила дорожнього руху, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306 // Офіційний вісник України. — 2001 р., № 41, стор. 35, стаття 1852.

22. Бойко І. В. Застосовність статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод при розгляді справ про адміністративні правопорушення // Вісник Національної академії правових наук України. - № 2 (85). - 2016. - С. 59–71.

А. В. Бударный

Проблемные вопросы обжалования решений, действий и бездействия органов и должностных лиц Национальной полиции в связи с рассмотрением ими дел об административных правонарушениях

Статья посвящена исследованию проблемных вопросов, которые возникают при обжаловании в административном суде решений, действий или бездействия органов и должностных лиц Национальной полиции в связи с рассмотрением ими дел об административных правонарушениях. В работе проведен анализ судебной практики административных судов по делам, которые касаются решений, действий или бездействия органов и должностных лиц Национальной полиции при рассмотрении ими дел об административных правонарушениях, обращается внимание на законодательные коллизии, которые могут возникать в подобных случаях и указывается на пути их разрешения, а также исследуется судебная практика в связи с обеспечением права апелляционного обжалования судебных решений в указанных делах.

Ключевые слова: Национальная полиция, рассмотрение дел об административных правонарушениях, административное судопроизводство, обжалование, апелляционное обжалование.

O. V. Budarniy

Problematic issues of appealing decisions, actions or inaction of the National Police in connection with their consideration of cases of administrative offenses

The article is devoted to research of problematic issues that arise when appealing in administrative court decisions, actions or inaction of the National Police in connection with their consideration of cases of administrative offenses. The work analyzes the judicial practice of administrative courts in cases involving decisions, actions or inaction of the National Police in connection with their consideration of cases of administrative offenses. The analysis of legislative collisions in this sphere is carried out and the possibilities of their resolution are sought. The court practice is described in connection with the right of appeal in similar cases.

Considering the participation of bodies and officials of the National Police

in cases dealt with administrative courts, a separate category forms cases on appeals of rulings in cases of administrative offenses, which are dealt with the rules of the Administrative Procedure Code. In practice, the question often arises, which should be guided by an administrative court, considering such cases. In accordance with Part 1 of Art. 293 of the Code on Administrative Offenses of Ukraine, an authority (official), when considering a complaint against a ruling on an administrative offense, checks the lawfulness and validity of the ruling. Thus, the legislator proceeds from the fact that the subject of review of the ruling in the case of an administrative offense (in particular, and the court) evaluates it for the purpose of lawfulness, that is, the correct application of the necessary rules of law, and substantiation, that is, taking into account all the necessary circumstances of the case in the decision. Simultaneously with this Part 3 of Art. 2 Administrative Procedure Code contains a much wider set of criteria for assessing the legitimacy of public bodies (proportionality, prudence, fairness, etc.).

According to the author, the court, evaluating the decision on imposing an administrative penalty, must decide on the quality of the law, which is to be applied in each case, and to establish conformity of the law with the principle of legal certainty. Such an argument is consistent with the Administrative Procedure Code, and not the Code on Administrative Offenses of Ukraine. Legal certainty is an element of the rule of law, which complies with the norms of the Administrative Procedure Code. The courts in these cases should use the rules of the Administrative Proceedings Code.

The author focuses on the inadmissibility of the prohibition of appeals against decisions on appeals against decisions imposing administrative penalties. In addition, it is recommended to bring the content of Part 2 of Article 175-2 Administrative Procedure Code in line with the Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 3-пн/15 of April 8, 2015. Limitation by the legislator of the right of the person to appeal the decision of the local general court as an administrative court to the appellate and cassation instances is justified only in relation to appeals against decisions on cases of minor administrative offenses.

It should also be recalled that in the current practice of the European Court of Human Rights, the provisions of Art. 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms extend to certain categories of cases concerning administrative offenses.

Actual deprivation by misleading the person of the right to appeal and cassational review of her case may be considered as a violation of the right to a fair trial guaranteed by Article 6 of the Convention.

Key words: National Police, review of cases of administrative offenses, administrative justice, appeal.

Зеленов А. С., здобувач кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Трансформація уявлень про природу виконання судових рішень в українській адміністративно-правовій науці

В статті проаналізовані наукові праці, в яких досліджувалися питання виконання судових рішень. Констатовано, що до запровадження в Україні адміністративного судочинства виконавче провадження вченими-адміністративістами переважно описувалося через діяльність відповідних представників органів виконавчої влади, що характеризувалася як управлінська. У зв'язку з формуванням адміністративно-процесуального права в науці досліджується виконання судових рішень в справах адміністративної юрисдикції як стадія судового процесу. Наведені аргументи щодо доцільності вивчення інституту виконання судових рішень в науці адміністративного процесу, а не як вид адміністративно-процедурної діяльності.

Ключові слова: виконання судових рішень у справах адміністративної юрисдикції, адміністративне судочинства, стадія судового процесу.

Українські науковці-правники, в тому числі й фахівці в царині адміністративного права, за часи незалежності української держави досліджували питання виконання судових рішень. У непоодиноких наукових працях висвітлювалися окремі аспекти

ти цього питання. Аналізуючи їх, можна прослідкувати тенденцію, що до прийняття КАС України в основному виконання судових рішень у науці адміністративного права розглядається переважно через примусове виконання, що аналізується як діяльність відповідних органів і посадових осіб.

Так, у 2002 р. С. В. Щербак своє дисертаційне дослідження присвятила адміністративно-правовому регулюванню виконавчого провадження в Україні [1]. Авторка пов'язувала виконання судових рішень із авторитетом судової влади, стверджуючи, що неналежне та несвоєчасне їх виконання є однією з причин падіння такого авторитету. В науковій роботі цього вченого наголошено, що правозахисна функція держави знаходить свій прояв і у виконавчому провадженні й полягає в здійсненні у виконавчому провадженні захисту прав громадян і юридичних осіб, який є фактичним продовженням правозахисної функції суду, оскільки виконавче провадження розпочинається лише з моменту встановленого повноважними органами правопорушення і стосується відновлення порушених прав у межах, визначених законом та рішенням суду. У виконавчому провадженні, на думку автора, правозахисна функція передбачає примусове виконання рішень юрисдикційних органів відносно зобов'язаних за правовим актом осіб. С. В. Щербак дійшла висновку, що сукупність норм, які регулюють виконавче провадження, є інститутом адміністративного процесу. Аргументи авторки щодо такої позиції наступні: 1) державна виконавча служба входить до структури Міністерства юстиції України, тобто примусове виконання рішень суду та інших юрисдикційних органів здійснюється органами виконавчої влади, і є функцією державного управління; 2) державний виконавець має визначений законом правовий статус державного службовця; 3) правовідносини, які виникають при проведенні виконавчих дій, слід визначити, як адміністративно-процесуальні; 4) юридична відповідальність у виконавчому провадженні є адміністративною і передбачається нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 188¹³ «Невиконання законних вимог державного виконавця»); 5) державна виконавча служба є органом адміністративної юрисдикції.

У 2007 р. Р. В. Ігонін захистив дисертацію «Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження» [2]. Одним з основних інститутів адміністративного права вчений визначив інститут виконавчого провадження. Діяльність із примусового виконання судових рішень він також характеризує як управлінську. В науковій роботі визначено, що «основними функціями управління, що притаманні системі суб'єктів виконавчого провадження, є: забезпечення неухильного дотримання законодавства, що регулює здійснення виконавчого провадження; створення умов для повноцінного функціонування кожного з суб'єктів виконавчого провадження; підтримання на належному рівні взаємозв'язків між суб'єктами виконавчого провадження». Дисертант робить висновок про те, що виконавче провадження є складовою адміністративного процесу та одним з видів адміністративних проваджень, який поєднує в собі адміністративно-процедурну та адміністративно-юрисдикційну ознаки.

Згодом в наступному році захищено дисертації «Форми та методи діяльності Державної виконавчої служби» Ф. В. Бортняком [3] і «Адміністративно-правовий статус державного виконавця» А. М. Авторговим [4]. Так, Ф. В. Бортняк визначає виконання рішень органів і посадових осіб щодо реалізації юрисдикційних повноважень важливим критерієм оцінки стану законності у державі, наголошуючи, що державна виконавча служба своєю діяльністю покликана відновлювати порушені права та свободи, забезпечувати невідворотність юридичної відповідальності. Разом з цим, у цьому дисертаційному дослідженні виконання судових рішень вже пов'язується із забезпеченням права на справедливий суд, що визначено як основне право людини, закріплене в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 6). Проте автор, зазначаючи це, не розвиває таку думку. А. М. Авторгов також обґрунтовує актуальність дослідження позицією Європейського суду з прав людини стосовно важливості виконання судових рішень задля забезпечення справедливого суду. Державну виконавчу службу науковець визначає як «структурний орган публічної влади, який вживає необхідних заходів щодо своєчасного, неухильного і по-

вного примусового виконання рішення, зазначеного в правовому акті примусового виконання».

Провідною ідеєю наукової роботи Б. М. Гука «Адміністративно-правове регулювання механізму примусових заходів виконавчого провадження» [5] є те, що захищене або відновлене судом чи іншим юрисдикційним органом або уповноваженою особою порушене право реального змісту набуває тільки після фактичного задоволення вимог зацікавленої особи. Воно досягається, у переважній більшості, шляхом застосування до зобов'язаних осіб спеціальних заходів адміністративного примусу, однією з форм якого є звернення стягнення на кошти та інше майно боржника. Цим автором досліджено правову природу виконавчого провадження як особливого інституту правового захисту порушених прав та інтересів особи. Б. М. Гук обґрунтував застосування терміну «виконавче провадження» у трьох значеннях. По-перше, це сукупність нормативно-правових актів, що об'єднують в собі правові норми, які регулюють організаційно-правові засади примусового виконання рішень та механізм реалізації примусових заходів виконавчого провадження. Автор пропонує назвати таке виконавче провадження об'єктивним виконавчим правом. По-друге, виконавче провадження — це сукупність процесуальних документів, які поступово накопичуються у спеціальній справі, виступають матеріальною формою відображення всіх процесуальних дій державного виконавця і в цілому забезпечують документаційний супровід виконавчого процесу. Таку справу дисертант пропонує назвати «виконавча справа». По-третє, виконавче провадження — це виконавча процесуальна діяльність спеціально уповноважених органів та їх посадових осіб по примусовому виконанню виконавчих документів, і в цьому сенсі автор ототожнює терміни «виконавче провадження» і «примусове виконання». Розглядаючи виконавче провадження як процесуальну діяльність державних виконавців, автор дійшов до висновку, що виконавче провадження можна ототожнювати з терміном «примусове виконання рішень» або «виконавчий процес». Виходячи із різноманіття дефініцій виконавчого провадження, власних висновків про управлінську діяльність уповноважених органів

по примусовому виконанню рішень, науковець визначив, що виконавче провадження — це урегульована законодавством України самостійна управлінська юридична діяльність спеціально уповноважених органів державної виконавчої влади та їх посадових осіб, спрямована на фактичну реалізацію визначених законом виконавчих документів, які підлягають примусовому виконанню і здійснюються у формі державного адміністративного примусу.

Ухвалення у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України стало поштовхом для активного дослідження науковцями окремих аспектів інституту адміністративного судочинства. В усіх працях із цієї тематики підкреслювалася важливість і значимість судового захисту суб'єктивних публічних прав [6]. Однією з перших наукових робіт, у якій відображено порядок виконання судового рішення а адміністративній справі та повноваження суду при його виконанні, став навчальний посібник «Основи адміністративного судочинства та адміністративного права». Його автори зазначають, що правосуддя в адміністративних справах не може бути ефективним, якщо судові рішення адміністративних судів не виконують, тому норми КАС передбачають активну участь суду в процесі виконання судових рішень в адміністративних справах[7, с. 363–369].

У 1997 р. було прийнято Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» [8]. Цим законом Україна повністю визнала дію на своїй території ст. 46 Конвенції щодо визнання обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції. Отже, й науковці, й практики стали зважати на практику ЄСПЛ як на джерело права та джерело тлумачення.

З цього приводу слід згадати рішення ЄСПЛ у справі «Горнсбі проти Греції», що стосувалася невиконання Міністерством юстиції Греції рішень Вищого адміністративного суду цієї країни, якими було визначено незаконною відмову відомством у наданні дозволів на відкриття приватної школи

двом іноземним громадянам та постановлено про необхідність задоволення відповідних заяв. У цьому рішенні ЄСПЛ визначив, що виконання рішення, винесеного будь-яким судом, розглядається як невід'ємна частина «судового розгляду» в розумінні ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [9].

9 вересня 2003 р. Комітет Міністрів Ради Європи прийняв Рекомендацію REC(2003) 16 державам-членам про виконання адміністративних та судових рішень у галузі адміністративного права. Вважаючи, що дієвість правосуддя вимагає виконання судових рішень у сфері адміністративного права, особливо коли вони стосуються адміністративних органів, КМ РЄ зазначив, що учасники Ради Європи повинні забезпечити на національних рівнях виконання судових рішень адміністративними органами в розумний строк. Для випадків невиконання повинні існувати процедури забезпечення виконання, в тому числі й шляхом застосування судових заборон та штрафів. Адміністративні органи мають сплачувати певну суму грошових коштів у зв'язку з невиконанням. Відсотки, що підлягають виплаті з їх боку у такому випадку не повинні бути менше тих, як б сплачувала приватна особа в схожій ситуації [10].

Отже, практика ЄСПЛ та акти «м'якого права» спрямували науковців досліджувати виконання судових рішень, у тому числі в адміністративних справах, як стадію судового процесу. Пануючою думкою стає позиція, що саме виконанням рішень суду завершується процес захисту суб'єктивних прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, адже при цьому забезпечується їх фактична реалізація. Нemoжливiсть виконання зводить нанівець не лише здійсненність права на судовий захист, а й призводить до цілковитою зневіри людей до сили закону [11, с. 93-94].

Значний внесок у вивчення виконання судових рішень у справах адміністративної юрисдикції зроблено О. В. Ільницьким. Науковець підкреслив, що найістотнішою цінністю судового процесу є його результат, який має проявитися у реальному впливі справедливого присуду на статус осіб у спірних правовідносинах через принцип обов'язковості рішення суду

[12, с. 166]. Вчений, зокрема, акцентував увагу на проблемі виконання судових рішень, ухвалених щодо колективних суб'єктів владних повноважень, та навів способи її вирішення.

Аналіз правових позицій ЄСПЛ щодо умов і принципів виконання судових рішень суб'єктами владних повноважень здійснено Л. М. Белкіним [13; 14]. У роботах цього автора наводиться практика ЄСПЛ, що повинна стимулювати адміністративні суди України більш ефективно використовувати засоби впливу на суб'єктів владних повноважень з метою виконання судового рішення.

Питання удосконалення виконання рішень судів в адміністративних справах стало предметом дослідження і О. В. Константого, який запропонував певні зміни в законодавстві щодо запровадження ефективного механізму захисту порушених прав і свобод приватних осіб. Так, вчений зазначає, що «з огляду на ієрархічну залежність посадових осіб державної виконавчої служби від Кабінету Міністрів України та Міністерства юстиції як відповідно вищого і центрального органу в системі виконавчої влади, проти суб'єктів якої переважно приймаються рішення адміністративними судами, функції виконання рішень органів адміністративної юстиції в Україні концептуально доречно було б передати судовим виконавцям, службу яких можна утворити в структурі Державної судової адміністрації, що є підзвітною та підконтрольною Раді суддів України» [15, с. 490].

Поряд з такими дослідженнями виконання судових рішень у справах адміністративної юрисдикції — як стадії судового процесу, науковці продовжують розглядати діяльність державної виконавчої служби як адміністративно-процедурну. Про державних виконавців, які є посадовими особами, що не здійснюють правосуддя, а забезпечують реалізацію його результатів йдеться в монографії «Адміністративні процедури на захисті приватних прав осіб» [16, с. 107].

Проведений аналіз науковий праць, у яких досліджувалися питання виконання судових рішень у справах адміністративної юрисдикції, діяльності органів та осіб, що здійснюють виконавче провадження, дозволяють зробити деякі висновки.

По-перше, наукові розвідки проблем виконання судових рішень до прийняття Кодексу адміністративного судочинства та запровадження механізму судового захисту суб'єктивних публічних прав переважно відбувалися в напрямку дослідження виконавчого провадження як діяльності представників виконавчої служби. Така діяльність вченими визначалася управлінською. А виконавче провадження розглядалося як інститут адміністративного процесу. Зазначимо, що українській адміністративно-правовій науці дісталася від радянської науки концепція широкого, так званого управлінського, розуміння адміністративного процесу, через який описувалася вся діяльність суб'єктів, наділених владними управлінськими функціями. Сучасна наука дещо по-іншому розглядає зазначене питання. Так, вчені вважають, що виокремлення з предмета адміністративного права відносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням адміністративного судочинства, зменшило б змістовне навантаження на таку значну за обсягом галузь права, як адміністративне і сприяло б розвитку адміністративно-процесуального права як окремої галузі, що має свій предмет і метод правового регулювання[17, с. 13].

По-друге, формування науки адміністративного процесуального права породило дослідження інституту виконання судових рішень в справах адміністративної юрисдикції. Практична реалізація рішення адміністративної суду щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб може бути здійснена суб'єктами владних повноважень і без участі державного виконавця (більш того, саме такий варіант виконання рішення суду є найбажанішим). Функція виконання рішення в адміністративній справі покладається на спеціально уповноважені на те органи та посадових осіб — державних виконавців, державну казначейську службу тощо. Очевидно, що дії державних виконавців можуть бути описані через певну адміністративну процедуру, проте, яка спрямована на виконання судового рішення. Виконання судового рішення завжди пов'язане зі специфікою судового адміністративного процесу, його метою і завданням, а також з попередніми стадіями судо-

вого розгляду. Безпосереднім завданням адміністративного судочинства є вирішення адміністративно-правових спорів, що виникають у зв'язку із захистом прав та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів владних повноважень. Отже, вважаємо, що виконання судових рішень, у том числі у справах адміністративної юрисдикції, представляє собою стадію судового процесу, а не є видом адміністративної процедури. Вирішальним чинником, що дозволяє дійти такого висновку, є мета діяльності державних виконавців. Останні не реалізують суб'єктивне публічне право приватної особи, а виконують рішення суду.

Таким чином, аргументи щодо віднесення сукупності норм, що врегульовують порядок виконання судових рішень у справах адміністративної юрисдикції, до інституту адміністративно-процесуального права виглядають переконливими, а дослідження вченими цього інституту дозволяють спрямовують наукові розробки у напрямку захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, порушених у відносинах із суб'єктами владних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Щербак С. В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ст. канд. юрид. наук. — К., 2002. — 14 с.
2. Ігонін Р. В. Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження: автореф. дис. на здобуття наук. ст. канд. юрид. наук. — Ірпінь., 2007. — 22 с.
3. Бортняк Ф. В. Форми та методи діяльності Державної виконавчої служби: автореф. дис. на здобуття наук. ст. канд. юрид. наук. — К., 2008. — 18 с.
4. Авторгов А. М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця: автореф. дис. на здобуття наук. ст. канд. юрид. наук. — К., 2008. — 19 с.
5. Гук Б. М. Адміністративно-правове регулювання механізму примусових заходів виконавчого провадження: автореф. дис. на здобуття наук. ст. канд. юрид. наук. — К., 2010. — 22 с.
6. Кобилянський К. М. Право фізичної особи на судовий захист в адміністративному суді: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Одес. нац. юрид. акад. — Одеса, 2010. — 19 с.

7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник / За заг. ред. Куйбіди Р. О., Шишкіна В. І. — К.: Старий Світ, 2006. — 576 с.
8. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17.07.1997 р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80>
9. Рішення Європейського суду з прав людини від 19.03.1997 р. «Горн-сбі проти Греції» // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua/laws/show/980_079
10. Про виконання адміністративних рішень і судових рішень у галузі адміністративного права: Рекомендація № REC (2003) 16 державам-членам про виконання адміністративних та судових рішень у галузі адміністративного права [Електронний ресурс]. — Режим доступу: zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_692.
11. Якимчук С. О. Правовий статус органів примусового виконання судових рішень та шляхи їх реформування // Університетські наукові записки. — 2009. — № 3 (31).
12. Ільницький О. В. Виконання судових рішень у справах адміністративної юрисдикції: окремі питання загальних положень // Вісник Львівського університету: сер.: Юридична. — 2011. — Вип. 54. — С. 166—172.
13. Белкін Л. М. Проблеми виконання рішень адміністративних судів органами державної влади України в контексті правових позицій Європейського суду з прав людини // Університетські наукові записки. — 2011. — № 1 (37). — С. 260—263.
14. Белкін Л. М. Невиконання судового рішення органами державної влади: Європейський суд з прав людини як засіб захисту від свавілля чиновників // Юридична газета. — 2010. — № 8. — 13 липня. — С. 10.
15. Константи́й О. В. Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів: Монографія. — К.: Істина, 2015. — 544 с.
16. Крупчан О. Д., Перепелюк В. Г. Адміністративні процедури на захисті приватних прав осіб: Монографія. — К.: НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2010. — 207 с.
17. Бойко І. В. До питання про предмет адміністративного права // Адміністративне право і процес. — 2016. — № 1 (15). — С. 5—13.

Зеленов А. С.

**Трансформация представлений о природе исполнения судебных решений
в украинской административно-правовой науке**

В статье проанализированы научные труды, в которых исследовались вопросы исполнения судебных решений. Констатируется, что до введения в Украине административного судопроизводства научные разработки ученых-административистов преимущественно касались исполнительного производства, через которое описывалась деятельность соответствующих представителей органов исполнительной власти, которая характеризовалась как управленческая. В связи с формированием административно-процессуального права в науке исследуется исполнение судебных решений в делах административной юрисдикции как стадия судебного процесса. Приведенные аргументы относительно целесообразности изучения института исполнения судебных решений в науке административного процесса, а не как вид административно-процедурной деятельности.

Ключевые слова: исполнение судебных решений в делах административной юрисдикции, административное судопроизводство, стадия судебного процесса.

Zelenov A.

**Transformation of ideas about the nature of enforcement
of judgments in Ukrainian legal science**

The article analyzes the scientific works, which examined the issues of enforcement of court decisions. It was stated that before the introduction of administrative legal proceedings in Ukraine, the scientific developments of academic administrators mainly concerned executive proceedings, which described the activities of the representatives of the executive authorities, which was characterized as managerial. In connection with the formation of administrative procedural law in science, the implementation of court decisions in matters of administrative jurisdiction is investigated as a stage of judicial process. The formation of the science of administrative procedural law has created a study of the institution of execution of court decisions in matters of administrative jurisdiction. The practical realization of the decision of the administrative court regarding the protection of the rights, freedoms and interests of individuals, the rights and interests of legal entities can be carried out by the subjects of power and without the

participation of the state executor (moreover, this version of execution of the court decision is most desirable). The function of execution of a decision in an administrative case lies with the specially authorized bodies and officials - state executors, the state treasury service, etc. The actions of public executives can be described through a certain administrative procedure, however, which is aimed at enforcing a court decision. The execution of a court decision is always linked to the specifics of the judicial administrative process, its purpose and tasks, as well as to the preliminary stages of the trial. The immediate task of administrative legal proceedings is to resolve administrative and legal disputes that arise in connection with the protection of the rights and interests of individuals and legal entities in the field of public-legal relations from violations by authorities. Execution of court decisions, including in matters of administrative jurisdiction, is a stage of litigation, and is not a type of administrative procedure. The decisive factor in reaching this conclusion is the purpose of public executives. The latter do not realize the subjective public right of a private person, but execute a court decision. Arguments regarding the attribution of a set of norms regulating the execution of court decisions in matters of administrative jurisdiction to the institute of administrative procedural law appear to be.

Key words: *execution of court decisions in cases of administrative jurisdiction, administrative proceedings, stage of judicial process.*

Полях Н. А., аспірант кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Роль практики європейського суду з прав людини у забезпеченні справедливості в адміністративному судочинстві

Стаття присвячена дослідженню ролі практики Європейського суду з прав людини у забезпеченні справедливості в адміністративному судочинстві. Автор намагається продемонструвати, що формалізоване здійснення правосуддя в адміністративних справах з правильним дотриманням вимог національного процесуального та матеріального законодавства не завжди здатне забезпечити справедливе вирішення адміністративної справи. Узв'язку з цим, справедливість в адміністративному судочинстві, на думку автора, є більш ймовірною у випадках дотримання адміністративними судами стандартів правосуддя, сформованих в практиці Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: *справедливість, адміністративне судочинство, практика Європейського суду з прав людини.*

Постановка проблеми. Справедливість є надзвичайно важливою категорією в юриспруденції, але, одночасно, вона досить складно піддається тлумаченню, оскільки характеризується значним суб'єктивізмом у сприйнятті. Вказане твердження, до

речі, є головним аргументом при критиці юснатуралізму (лат. *jus naturale* – природне право), напрямку філософсько-правової думки, який, фактично, ототожнює право зі справедливістю [1, с. 141]. Так, в юридичній літературі досить часто зазначається на тому, що основною проблемою природно-правового підходу є складнощі у визначенні категорії «справедливість», яка не може бути однаковою для різних суб'єктів правовідносин [2, с. 263], з чим ми, безсумнівно, погоджуємося.

У зв'язку з цим, забезпечення справедливості у суспільстві є основним завданням правосуддя загалом, та адміністративно-судочинства зокрема (відповідно до статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [3], завдання адміністративного судочинства забезпечуються, в тому числі, шляхом справедливого розгляду адміністративних справ), але через складність визначення категорії «справедливість» не завжди можна зрозуміти чи є конкретний розгляд адміністративної справи справедливим, а також які фактори впливають на справедливість адміністративного процесу. На нашу думку, саме положення Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – ЄКПЛ) [4], а також практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) сформували стандарти справедливого судового розгляду адміністративних справ, а також позитивно впливають на справедливість адміністративного судочинства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання юридичної справедливості надзвичайно широко відображені в правничій літературі філософського та теоретичного спрямування. Серед найбільш відомих робіт у вказаному напрямку слід виокремити фундаментальну працю Дж. Ролза «Теорія справедливості» [5], роботу О. Хеффе «Політика. Право. Справедливість. Основовположники критичної філософії права та держави» [6], книгу Р. Дворкіна «Серйозний погляд на права» [7] та ін. У цьому контексті слід також згадати про монографію В. Бігуна «Філософія правосуддя: ідея та здійснення» [8], частина якої стосується справедливості як смислу правосуддя, в якій автор намагається підійти до пізнання вказаної проблематики з точки зору філософії права. Дослідженням справедливості правосуддя,

в тому числі крізь призму практики ЄСПЛ, також займалися такі науковці як С. Погребняк, Б. Футей, Т. Фулей, Д. Фурсов, І. Харламова, Т. Цувіна, Н. Писаренко, Н. Сакара, Д. Лученко та багато інших. Проте нині відсутні дослідження, які б розглядали роль та значення практики ЄСПЛ для забезпечення справедливості адміністративного судочинства, що й обґрунтовує актуальність вказаної статті.

Мета статті. У роботі ми прагнемо дослідити яким чином забезпечується справедливий розгляд адміністративних справ та яка роль у цьому належить практиці Страсбурзького Суду. Для досягнення такої мети необхідно виконати завдання із розкриття змісту поняття «справедливість адміністративного судочинства», а також дослідити яким чином практика ЄСПЛ впливає на формування стандартів справедливого правосуддя в адміністративних справах та чи справляє вона реальний вплив на забезпечення вказаних стандартів в українській адміністративній юстиції.

Виклад основного матеріалу. Особливий зв'язок категорій «правосуддя/справедливість» неодноразово відображався в науковій літературі. Так, В. Бігун вказує, що в такому контексті правосуддя постає як справедливе судочинство. Мається на увазі, що в подібному смислі правосуддя та справедливість, як поняття, змістовно співвідносяться: правосуддя не здійсненне без справедливості [8, с. 114]. Схожа думка відображається і в Рішенні Конституційного Суду України у справі про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора № 1-12/2003 від 30.01.2003 р., де зазначено, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах [9]. Екстраполюючи вказані положення на адміністративне судочинство, можна ствердно заявити, що справедливість є визначальним критерієм діяльності адміністративних судів. Проте, ми маємо поставити декілька важливих питань, щодо того, як саме розуміти зміст принципу справедливості в адміністративному судочинстві, чи відображено в адміністративному процесуальному законодавстві його сутність, на яку б судді могли спиратися при здійсненні правосуддя? Які критерії можна об-

рати для визначення справедливого судочинства та яким чином впливає практика ЄСПЛ на забезпечення вказаного стандарту правосуддя?

Як зазначає С. Погребняк: «Після появи «Теорії справедливості» Дж. Ролза (1971) в філософських дослідженнях зазвичай проводиться розрізнення між формальною, змістовною і процедурною справедливістю [10, с. 73]. Ми підтримуємо вказану тенденцію, так як вважаємо, що подібний підхід найбільш повно відображає принцип справедливості у правосудді, та будемо у вказаній статті розглядати справедливість адміністративного судочинства виходячи з її розподілу на вищевказані види.

Щодо *формальної* справедливості, то Дж. Роулз зазначає, що у разі якщо ми визнаємо справедливість виразником певного виду рівності, то така формальна справедливість вимагає, щоб всі закони застосовувалися однаковою мірою до представників класів, визначених в самому законі [5, с. 64]. Іншими словами формальна справедливість означає, що до однакового слід ставитися однаково. У більш спрощеній інтерпретації вказане означає, що одне й те саме положення закону має застосовуватися судом однаково по відношенню до всіх осіб, на яких розповсюджується його дія.

Змістовна справедливість, яка майже ототожнюється із пропорційністю, означає, що рішення адміністративного суду має бути справедливим по суті та сам суд має перенести ідею справедливості, втілену в нормах права, на рівень конкретних правовідносин. Так, С. Погребняк зазначає, що суд конкретизує вимоги справедливості, закріплені в правовій нормі, щодо окремих правовідносин або корегує ті правовідносини, учасники яких відхиляються від нормативно встановлених стандартів справедливості [11, с. 51–53].

Процедурна справедливість означає, що адміністративний суд має діяти винятково в порядку прямо передбаченому законом, дотримуючись чітко встановленої процедури розгляду справи. Цінність цієї інтерпретації справедливості, відповідно до Дж. Ролза полягає в тому, що результат є справедливим незалежно від того яким він є конкретно, щонайменше до тих пір, поки результат знаходиться в допустимих рамках [5, с. 85].

Фактично, дотримання певної законодавчо визначеної судової процедури підвищує шанси того, що рішення суду буде справедливим по суті.

Таким чином, *справедливість адміністративного судочинства* можна розуміти як принцип, відповідно до якого правосуддя в адміністративних справах здійснюється з дотриманням формальної рівності, рішення адміністративного суду є справедливими по суті та враховують вимоги пропорційності, а судовий розгляд справи здійснюється з дотриманням справедливої судової процедури. Звісно, такий підхід є суто теоретичним та не може гарантувати забезпечення абсолютної справедливості в адміністративному судочинстві, хоча б тому, що для кожного суб'єкта адміністративних правовідносин вказана справедливість буде різною, проте відповідний підхід, безсумнівно, дозволяє уникнути явно несправедливих рішень адміністративного суду. Відсутність явно несправедливого рішення робить його прийнятним для учасників адміністративного процесу і адміністративна юстиція виконує, при цьому, одне із своїх важливих призначень — відновлює порушений правопорядок у суспільстві [12, с. 95].

Але, чи існують в адміністративному процесуальному законодавстві критерії, схожі на наведені вище, які б дозволили перевірити процес розгляду адміністративної справи та рішення адміністративного суду на відповідність вимогам справедливості? Надання однозначної ствердної відповіді на вказане питання виявляється проблематичним. Звісно можна підтримати думку деяких науковців, які зазначають, що справедливість в правосудді проявляється безпосередньо через процесуальні інститути, включно з диспозитивним волевиявленням, змагальними началами, рівністю громадян перед законом і судом, а також в процесуальному рівноправ'ї, яке виключає будь-яку дискримінацію сторін, з усіма іншими галузевими й міжгалузевими принципами [13, с. 197]. Але не існує в адміністративному процесуальному законодавстві окремих, чітко виокремлених критеріїв, які б дозволили перевірити рішення суду на відповідність саме вимогам справедливості.

Презюмується, що адміністративний процес є справедливим при чіткому дотриманні судом процесуальних вимог розгляду адміністративної справи та правильному застосуванні ним норм матеріального права до конкретних спірних правовідносин. Проте, таке формальне здійснення правосуддя не завжди призводить до справедливого, по своїй суті, вирішення адміністративної справи. Як зазначають Д. Фурсов та І. Харламова: «формалізм є однією із перепон на шляху до реального захисту порушеного права, справедливого розгляду і такого самого справедливого судового рішення» [13, с. 197]. І ми погоджуємося із вказаною тезою, так як справедливість процесу забезпечується лише при одночасному дотриманні всіх складних теоретичних конструкцій (формальна рівність, змістовна й процедурна справедливість), вказаних нами вище. На жаль, чинне адміністративне процесуальне законодавство не передбачає окремої вказівки на дотримання вказаних вимог, а судді адміністративних судів поки не проявляють значного судового активізму та рідко застосовують доктринальні положення справедливості у своїй діяльності.

Це й не дивно, оскільки вищезгадані критерії справедливості можуть здатися, на перший погляд, досить ілюзорними, теоретичними, не придатними для прикладного застосування в адміністративному судочинстві. Проте, насправді, вони мають ряд характеристик практичного характеру, які сформовані в практиці ЄСПЛ та є обов'язковими для адміністративних судів, з огляду на положення статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. № 3477-IV [14], відповідно до якої суди мають застосовувати ЄКПЛ та практику ЄСПЛ як джерело права.

Спробуємо продемонструвати яким чином практика ЄСПЛ формує прикладні стандарти справедливості правосуддя та як саме вказані стандарти реально змінюють практику адміністративних судів в Україні. Однак, слід зробити невелике застереження і вказати, що у цій статті не будуть розкриті вимоги процедурної справедливості, так як це надзвичайно об'ємне питання, висвітлення якого потребує окремого наукового до-

слідження. Більше того, гарантії статті 6 ЄКПЛ (право на справедливий суд), яке передбачає право кожного на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [4], та їх застосування в адміністративному судочинстві вже неодноразово досліджувалися науковцями, тому, відповідно, вказане питання детально відображене в науковій літературі.

А почати вказаний аналіз слід, на наш погляд, зі згаданого вище принципу формальної справедливості. С. Погребняк трактує вказаний принцип через обов'язок суду послідовно дотримуватися безсторонності (бути неупередженим) при розгляді спірних ситуацій, незважаючи на особу. Фактично, як вказує вчений, ідея формальної справедливості зводиться до формального аспекту принципу верховенства права [10, с. 74–75]. Щодо розуміння неупередженості (безсторонності) суду у практиці ЄСПЛ, то Т. Цувіна, у монографії «Право на суд у цивільному судочинстві» [15] аналізуючи підходи до тлумачення вказаної категорії робить висновок, що ЄСПЛ виходить з бінарного розуміння неупередженості суду. Відповідно, неупередженість розуміється у двох аспектах: суб'єктивному та об'єктивному. Суб'єктивна неупередженість пов'язана з особою судді, його особистими переконаннями та означає, що суд має бути суб'єктивно вільним від особистого упередженого ставлення, а жоден із членів складу суду не повинен мати будь-яких особистих упереджених ставлень або нахилів. У той же час, об'єктивна неупередженість розуміється у практиці ЄСПЛ як відсутність будь-яких законних сумнівів у тому, що безсторонність гарантована та забезпечена судом, а для перевірки на об'єктивну неупередженість слід визначити, чи є факти, які не залежать від поведінки судді, що можуть бути встановлені та можуть змусити сумніватися в його неупередженості [15, с. 147, 148].

Яскравим прикладом формування стандартів безсторонності в практиці ЄСПЛ є справа Волков проти України (*Oleksandr*

Volkov v. Ukraine) від 9 січня 2013 року, заява № 21722/11 [16], в якій заявник скаржився на порушення його прав за Конвенцією під час його звільнення з посади судді Верховного Суду України. У цьому рішенні ЄСПЛ зазначив, що, оскільки судді Вишого адміністративного суду України, який розглядав скаргу pana Волкова на постанову парламенту про його звільнення з посади судді Верховного Суду України, підпадали під дисциплінарну юрисдикцію Вищої Ради Юстиції (яка також брала участь в процедурі звільнення Волкова), вони не були незалежними та безсторонніми, розглядаючи справу, стороною якої була Вища Рада Юстиції, що становить порушення п. 1 ст. 6 Конвенції. [17, с. 47]. У вказаній справі ЄСПЛ надає тлумачення безсторонності, яка, як правило, означає відсутність упередженості та необ'єктивності. Згідно з усталеною практикою ЄСПЛ існування безсторонності для цілей пункту 1 статті 6 Конвенції повинно встановлюватися згідно з: (i) суб'єктивним критерієм, врахувавши особисті переконання та поведінку конкретного судді, тобто чи мав суддя особисту упередженість або чи був він об'єктивним у цій справі, та (ii) об'єктивним критерієм, іншими словами, шляхом встановлення того, чи забезпечував сам суд та, серед інших аспектів, його склад, достатні гарантії для того, щоб виключити будь-який обґрунтований сумнів у його безсторонності [16].

Тож ми бачимо приклад формування ЄСПЛ стандартів формальної справедливості в адміністративному судочинстві, які є обов'язковими для адміністративних судів та деталізують принцип справедливості, про який йдеться у статті 2 КАС України. Але вказаний принцип знаходить своє відображення не лише в рішеннях ЄСПЛ проти України, а й в практиці адміністративних судів. Так, наприклад, в ухвалі Львівського окружного адміністративного суду у справі № 813/4686/16 від 28 квітня 2017 року розглядалося питання відводу судді. Адміністративний суд, не враховуючи в цілому обґрунтування заяви представника позивача про відвід, через її безпідставність, необґрунтованість та надуманість, однак врахував критичні висловлювання представників позивача в судовому засіданні про незадоволення процесуальними рішеннями суду під час розгляду

клопотань у справі, послався на наведену вище практику ЄСПЛ у справі «Волков проти України» та задовольнив відвід судді [18]. Таким чином, вказаний приклад є демонстрацією того, що стандарти формальної справедливості, сформовані ЄСПЛ є не просто абстрактними вимогами, а реально застосовуються в адміністративному судочинстві.

Щодо змістовної справедливості слід зазначити, що в аспекті адміністративної юстиції вказаний різновид справедливості набуває специфічного значення. Найголовнішим завданням адміністративного судочинства, відповідно до статті 2 КАС України, є захист прав людини від зловживань з боку суб'єкта владних повноважень. Для досягнення вказаної мети, адміністративний суд, відповідно до ч. 3 ст. 2 КАС України, перевіряє рішення, дії або бездіяльність вказаних суб'єктів на відповідність багатьом критеріям, серед який є й пропорційність, під якою розуміється дотримання необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване рішення (дія) адміністративного органу.

Д. Лученко у своїй статті «Верховенство права у практиці Страсбурзького Суду в аспекті проблем судового оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень» зазначає, що пропорційність, в розумінні ЄСПЛ, означає вимогу до якості закону, відповідно до якої втручання держави в суспільне життя має бути пропорційним. Закон, на його думку, виходячи з тлумачення ЄСПЛ, не може накладати на особу стягнення чи іншого обмеження, яке явно не співмірне з тяжкістю вчиненого правопорушення. Дотримання норм такого закону не може сприйматися як законність у розумінні доктрини верховенства права. [19, с. 194–195].

Зазначена вимога змістовної справедливості є надзвичайно важливою саме в аспекті адміністративного судочинства, оскільки перевірка адміністративним судом дискреційних адміністративних актів на дотримання пропорційності забезпечує суспільство від різноманітних порушень при реалізації суб'єктами публічної адміністрації своїх дискреційних повноважень. Таким чином, пропорційність відіграє ключову роль в обмеженні

адміністративного розсуду держави. Так, наприклад, О. Сидельников у статті «Адміністративний розсуд та права людини: перспективи взаємовпливу» зазначає, що визначення сутності та меж розсуду (дискреції) у діяльності органів державної влади (яке, досить часто, визначається якраз через пропорційність — Н. Полях) завжди займало особливе місце в правовій доктрині та виступало критерієм відмежування державного управління, заснованого на праві, від іншого його виду, яке базувалося на виключній волі правителя [20, с. 98]. Зрозуміло, що рішення суб'єкта владних повноважень, прийняте в рамках адміністративного розсуду, не буде справедливим, якщо воно буде непропорційно втручатися в сферу громадського життя.

Втілення вказаного стандарту, сформованого в практиці ЄСПЛ знаходить неодноразове вираження в практиці адміністративних судів. Так, наприклад, у постанові Одеського окружного адміністративного суду у справі № 815/5988/16 від 23 січня 2017 року (справа про визнання протиправною та скасування постанови Держпродспоживслужби) адміністративний суд встановив, що накладення суб'єктом владних повноважень на юридичну особу стягнення у розмірі 10 000 грн. є необґрунтованим та непропорційним. Справа, у вказаному випадку, стосувалася оскарження постанови Держпродспоживслужби про притягнення до відповідальності за неналежне обладнання місця для паління. У своїй постанові адміністративний суд зазначив, що ЄСПЛ неодноразово нагадував у своїх рішеннях, що встановлюючи пропорційність втручання, слід також брати до уваги характер і суворість накладеного на заявника покарання, чого контролюючий орган не зробив, тому відповідна постанова суб'єкта владних повноважень була скасована [21].

Таким чином, вищезазначені приклади вказують на те, що практика ЄСПЛ виступає фундатором принципу справедливості в адміністративному судочинстві. Відповідно, роль практики ЄСПЛ полягає в тому, що вона надає природно-правового забарвлення адміністративній юстиції. При цьому, стандарти справедливості, які формує ЄСПЛ не є абстрактними, а мають прикладний характер та позитивно впливають на практичну реалізацію завдань адміністративного судочинства.

Список використаних джерел:

1. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О. В. Петришина. — Харків: Право, 2009. — 584 с.
2. Подковенко Т. О. Проблеми праворозуміння в основних школах права / Т. О. Подковенко, Н. І. Фігун. // Порівняльно-аналітичне право. — 2016. — № 2. — С. 261–264.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35/35–36/37, стор. 1358, стаття 446.
4. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 р. // 1998. — № 13, / № 32 від 23.08.2006 /, стор. 270.
5. Ролз Д. Теорія справедливості / Джон Ролз. — Новосибірськ: НГУ, 1995. — 532 с.
6. Хеффе О. Політика. Право. Справедливість. Основоположники критическої філософії права и государства / О. Хеффе ; пер. с англ. — М.: Гнозис, 1994. — 319 с.
7. Дворкин Р. О правах всерьез / Р. Дворкин; пер. с англ.: М. Д. Лахути, Л. Б. Макеевой. — Москва: РОССПЭН, 2004. — 392 с.
8. Бігун В. С. Філософія правосуддя: ідея та здійснення: монографія / В. С. Бігун. — К., 2011. — 303 с.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 120, частини шостої статті 234, частини третьої статті 236 Кримінально-процесуального кодексу України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) від 30.01.2003 р. № 3-рп/2003 // Вісник Конституційного суду України. — 2003. — № 1. — Стор. 24.
10. Правосуддя: філософське та теоретичне осмислення: колективна монографія / А. М. Бернюков, В. С. Бігун, Ю. П. Лобода, Б. В. Малишев, С. П. Погребняк, С. П. Рабінович, В. С. Смородинський, О. В. Стомба / (Відп. ред. В. С. Бігун). — К., 2009. — 316 с.
11. Погребняк С. П. Справедливість у судовій діяльності / С. П. Погребняк. // Державне будівництво та місцеве самоврядування. — 2007. — № 13. — С. 47–60.
12. Комаров В. В. К проблеме о конституционных основаниях гражданского судопроизводства / В. В. Комаров // Современная доктрина гражданского, арбитражного процесса и исполнительного производства: теория и практика: Сб. науч. статей. — СПб: Издательство Р. Асланова «Юридический центр пресс», 2004. — С. 91–108.

13. Фурсов Д. А., Харламова И. В. Теория правосудия в кратком трех-томном изложении по гражданским делам. Том первый: Теория и практика организации правосудия. — М.: Статут, 2009. — 524 с.
14. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. // Голос України. — 2006. — № 62.
15. Цувіна Т. А. Право на суд у цивільному судочинстві: монографія / Т. А. Цувіна. — Х.: Слово, 2015. — 281 с.
16. Справа «Олександр Волков проти України» (Заява № 21722/11) від 09.01.2013 р. // Офіційний вісник України. — 2013. — № 89. — Стор. 397. Стаття 3307.
17. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: Науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. випр., допов. — К., 2015. — 128 с.
18. Ухвала Львівського окружного адміністративного суду у справі № 813/4686/16 від 28 квітня 2017 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — 2017. — Режим доступу до ресурсу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66318229>.
19. Лученко Д. В. Верховенство права у практиці Страсбурзького Суду в аспекті проблем судового оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень / Д. В. Лученко. // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». — 2014. — № 4(19). — С. 191–204.
20. Сидельніков О. Д. Адміністративний розсуд та права людини: перспективи взаємовпливу / О. Д. Сидельніков. // Питання адміністративного права. Книга перша. — 2017. — С. 88–105.
21. Постанова Одеського окружного адміністративного суду у справі № 815/5988/16 від 23 січня 2017 року [Електронний ресурс] // Єдиний державний реєстр судових рішень. — 2017. — Режим доступу до ресурсу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/64366893>.

Н. А. Полях

Роль практики Европейского суда по правам человека в обеспечении справедливости в административном судопроизводстве

Статья посвящена исследованию роли практики Европейского суда по правам человека в обеспечении справедливости в административном судопроизводстве. Автор пытается показать, что формализованное осуществление правосудия в административных делах с правильным соблюдением требований национального процессуального и материального законодательства не всегда способно обеспечить справедливое решение административного дела. В связи с этим, справедливость в администра-

тивном судопроизводстве, по мнению автора, является более вероятной в случаях соблюдения административными судами стандартов правосудия, сложившихся в практике Европейского суда по правам человека.

Ключевые слова: справедливость, административное судопроизводство, практика Европейского суда по правам человека.

N. A. Polyakh

The role of the practice of the European Court of Human Rights in ensuring justice in administrative proceedings

The article is devoted to research the role of the European Court of Human Rights practice to ensure fairness in administrative proceedings. The author tries to demonstrate that the formal implementation of justice in administrative cases, with the proper observance of the requirements of national procedural and substantive law, is not always able to provide a fair solution of an administrative case.

First of all, the paper examines the concept of justice in administrative legal proceedings, which the author understands as formal, substantive and procedural justice. If we recognize justice as an expression of equality, then such formal justice requires that all laws be applied equally to all people. In other words, formal justice means that the same should be treated equally. This means that one and the same provision of the law must be applied by the court equally to all persons whose actions are covered.

Substantive justice, which is almost equated with proportionality, means that the decision of the administrative court must be fair in substance, and the court itself must postpone the idea of justice, embodied in the rules of law, into a specific legal relationship. The court specifies the requirements of justice, which are enshrined in the legal norm, in relation to particular legal relationships or regulates the legal relations, participants of which deviate from the established standards of justice.

Procedural justice means that the administrative court should act exclusively in the manner prescribed by law, following a clearly established procedure for the consideration of the case. The value of this interpretation of justice lies in the fact that the result is fair, at least as long as it is within the permissible limits. In fact, compliance with a legally established judicial procedure increases the chances that a court decision will be fair in substance.

Thus, the justice of administrative proceedings can be understood as the principle according to which justice in administrative cases is carried out in

compliance with the formal equality, the decisions of the administrative court are just in essence and take into account the requirements of proportionality, and the trial of the case is conducted in compliance with a fair judicial procedure.

The indicated criteria of justice may seem rather illusory, theoretical, not suitable for application in administrative proceedings. However, in fact, they have a lot of practical characteristics, which are formed in the practice of the European Court of Human Rights and are mandatory for administrative courts.

In this regard, justice in administrative proceedings, according to the author, is more likely in cases of compliance by administrative courts with the standards of justice established in the practice of the European Court of Human Rights.

Key words: *justice, administrative proceedings, practice of the European Court of Human Rights.*

ЗМІСТ

Коломієць Т. О.

Створено Навчально-наукову лабораторію
дослідження проблем службового права
Науково-дослідного інституту державного
будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України..... 3

Бодрова І. І.

Проблеми законодавчого визначення статусу
міських агломерацій в Україні..... 12

Гарашук І. В.

Статут територіальної громади:
проблеми підготовки і прийняття 26

Фролов О. О.

Інформаційна підтримка та інформаційне забезпечення
як форма державної підтримки та гарантування
місцевого самоврядування 37

Погребняк Н. С.

Окремі питання відповідності нормативного
врегулювання організації і діяльності обласної ради
законодавству України: практичні аспекти 45

Романюк П. В.

Мандат депутата місцевої ради як елемент
муніципальної демократії..... 58

Пономарьова Г. П.

Розвиток виборчої системи
для проведення місцевих виборів в Україні..... 76

Стешенко Т. В., Болдирєв С. В.

Адаптація виборчого законодавства України
до виборчого законодавства Європейського Союзу:
стан, проблеми та перспективи 89

Закоморна К. О.	
Організаційно-правові механізми об'єднання муніципалітетів у Королівстві Швеція.....	103
Гончаренко О. А.	
Особливості захисту честі, гідності та ділової репутації в мережі Інтернет: практичний аспект.....	116
Величко В. О.	
Проблеми виявлення та профілактики професійного вигорання керівників в органах місцевого самоврядування	130
Бенедик В. І.	
Перспективи правового регулювання запобігання та протидії корупції в Україні на муніципальному рівні	144
Біленька Д. О.	
Інформаційні відносини, що підлягають адміністративно-правовому регулюванню в Україні	154
Бойко І. В.	
Учасники адміністративної процедури	169
Сьоміна В. А.	
Вдосконалення правового регулювання розгляду публічно-правових спорів в Україні	185
Писаренко Н. Б., Паращенко О. К.	
Особливості співвідношення принципів змагальності, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві	193
Сидельников О. Д., Кобринський Т. В.	
Особливості притягнення до адміністративної відповідальності за прояв неповаги до суду.....	204
Любченко О. О.	
Рішення органів державної влади в демократичних державах: визначення та порядок прийняття	217

Трибуна молодого вченого

Коваленко М. Г.

Історичний розвиток інституту реєстрації
виборців в Україні..... 234

Волошина Я. В.

Розробка нормативно-правових актів місцевого
самоврядування: теоретико-правовий аналіз..... 247

Муртіщева А. О.

Судова форма конституційно-правової
відповідальності уряду в окремих
державих-членах ЄС 257

Чиркін А. С.

Інституційні перетворення фінансово-
економічної основи місцевого самоврядування
в Угорщині 268

Бударний О. В.

Проблемні питання оскарження рішень, дій
або бездіяльності органів і посадових осіб
національної поліції у зв'язку з розглядом ними
справ про адміністративні правопорушення 280

Зеленов А. С.

Трансформація уявлень про природу
виконання судових рішень в українській
адміністративно-правовій науці..... 294

Полях Н. А.

Роль практики європейського суду
з прав людини у забезпеченні справедливості
в адміністративному судочинстві 306

Підписано до друку з оригінал-макета 15.12.2017.
Формат 84×108 1/32. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 17,1. Обл.-вид. арк. . Вид. № .
Тираж 100 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а
Тел./факс (057) 716-45-53
Сайт: www.pravo-izdat.com.ua
E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено в друкарні ФОП Леонов
Тел. (057) 717-28-80

Для нотаток
