ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

СУЧАСНИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ: ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Матеріали наукового семінару
19 червня 2020 р.

Львів
2020

УДК 342.4(477)

Рекомендовано до поширення через мережу Інтернет
Вченою радою Львівського державного університету внутрішніх справ
(протокол від 25 червня 2020 р. № 11)

Упорядник – ***Н.Я. Лепіш,***
кандидат юридичних наук
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
Львівського державного університету внутрішніх справ

Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики: матеріали наукового семінару (19 червня 2020 р.) / упор. Н.Я. Лепіш. Львів: ЛьвДУВС, 2020. 397 с.

Збірник містить тези доповідей та повідомлень із проблем теоретичного та прикладного значення теорії та практики сучасного конституціоналізму, реалізації положень Конституції України в законодавстві та діяльності органів влади в умовах суперечливого розвитку суспільства, стабілізації й упорядкування відносин у різних сферах суспільного життя.

Опубліковано в авторській редакції

УДК 342.4(477)

© Львівський державний університет
внутрішніх справ, 2020

Вітальне слово

СУЧАСНИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ В УМОВАХ ДЕРЖАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Вітаю учасників наукового семінару, присвяченого важливій проблемі великого теоретичного та прикладного значення – проблемам теорії та практики сучасного конституціоналізму. Вона особливо актуальна для України, яка знаходяться у перехідному стані, коли кардинально змінюють суспільно-політичні координати державно-правового розвитку.

Поглиблення державотворчих процесів в Україні, закріплення її інтеграційного курсу потребує всебічного і об'єктивного осмислення конституційних засад державотворення в умовах здійснення конституційного реформування та запровадження європейських конституційних стандартів.

Прийнята у червні 1996 р. Конституція України стала важливим політико-правовим актом, який стабілізував незалежний розвиток України як у внутрішніх, так і зовнішніх справах. Конституція відіграла свою позитивну роль як Основний Закон держави і суспільства. Наша Конституція увібрала в себе досягнення як вітчизняної, так зарубіжної наукової юридичної думки та впродовж вже двадцяти чотирьох років слугує правовою основою розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави, правовим базисом формування і вдосконалення інститутів державної влади, становлення громадянського суспільства. У ній з урахуванням європейських стандартів демократичної держави та історичного досвіду конституціоналізму було відображено стан розвитку українського суспільства і держави, визначено засади конституційного ладу України, закріплено основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина.

Доводиться констатувати, що в Україні присутня суттєва відірваність основоположних конституційних цінностей і принципів від соціальної дійсності. Її характерними рисами є низький рівень конституційної культури,

системна неповноцінність механізмів забезпечення верховенства права, наявність деформованої, внутрішньо суперечливої правової системи, відсутність єдиного системного розуміння соціальних орієнтирів суспільного розвитку.

Стан сучасного українського суспільства і політичного процесу в Україні об'єктивно потребує необхідності вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин. Ці зміни мають сприяти досягненню визначеної у чинній Конституції України мети, пов'язаної, зокрема, з прагненням розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, а також з необхідністю забезпечення наступництва у конституційному творенні. Вони також продиктовані практикою застосування положень Конституції України, виявленням та необхідністю усунення в її змісті певних недоліків, а саме, недостатності гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина, недоліків в організації та функціонуванні державного механізму, недосконалості системи стримувань і противаг, яка мала б забезпечувати збалансованість та єдність цього механізму.

Подальший розвиток України як демократичної, правової, соціальної держави зумовлює необхідність належного наукового забезпечення процесу творення національного конституційного законодавства з урахуванням європейського і світового досвіду сучасного конституціоналізму.

Разом з тим, практика реалізації Конституції України і внесення до неї змін свідчать про її певну, в тому числі концептуальну, недосконаліть, завдяки чому виявлено недоліки, що впливали на виникнення політико-правових конфліктів або на законність їх розв'язання. Рівень захищеності конституційних прав громадян залишається досі низьким, не реалізується повною мірою головний обов'язок держави перед людиною. Таким чином, суспільство і держава постають перед необхідністю усвідомлення вказаних недоліків і внесення відповідних змін до Конституції України.

Вироблення концепції змін до Основного Закону та на її основі законопроекту про внесення змін до Конституції України стає все більш

вагомим фактором стимулювання подальшого розвитку вітчизняної конституційно-правової думки, підвищення рівня правосвідомості та правової культури населення. Водночас, доцільним є більш активне залучення вчених-правознавців до вирішення проблеми конституційного реформування державного управління.

Стан сучасного українського суспільства і політичного процесу в Україні об'єктивно потребує вдосконалення конституційного регулювання суспільних відносин. Необхідність і важливість змін до Конституції пояснюється насамперед потребою удосконалення політико-інституційного оформлення державності, відмова від рудиментів радянського правового спадку, втілення новітнього політико-правового бачення держави. На наш погляд, сучасна правова держава – це насамперед такий політико-правовий режим функціонування суспільства, де держава, керуючись принципом верховенства права, в сукупності своїх складових і механізмів виступає середовищем, засобом і гарантом реалізації та захисту прав людини і громадянина.

Водночас наукове забезпечення конституційно-правової модернізації має ґрунтуватися на засадах глибокого опанування теорії сучасного конституціоналізму, всебічного аналізу практики взаємодії України з міжнародними інституціями в питаннях конституційної реформи, творчого осягнення здобутків європейського правового і політичного простору, інтегруватися до якого прагне Україна. Це дозволить визначити оптимальні шляхи конституційного будівництва, які б органічно поєднували кращі зарубіжні напрацювання в цій галузі й усталені вітчизняні правові традиції.

Метою круглого столу є обмін науковими ідеями та обговорення викликів у контексті реалізації сучасного конституціоналізму, актуальних теоретичних і практичних проблем здійснення конституційної реформи в Україні, враховуючи позитивний досвід зарубіжних країн, а також євроінтеграційні та євроатлантичні прагнення нашої держави.

Бажаю Вам, шановні колеги, плідної праці, цікавих дискусій, успіху в утвердженні ідеалів та принципів українського конституціоналізму задля успішного демократичного державотворення!

Р. І. Благута,

кандидат юридичних наук, професор,

ректор Львівського державного університету

внутрішніх справ

А. Бадида
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
(ДВНЗ «Ужгородський національний університет»)

ПОНЯТТЯ «КОНСТИТУЦІЙНОГО БЛОКУ» В ФРАНЦУЗЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ: ДОКТРИНА І СУДОВА ПРАКТИКА

Поняття «конституційного блоку» (іншими словами це конституція у широкому розумінні) якраз у Французькій Республіці отримало реальне застосування, адже французька Конституція – це не просто текст разом з преамбулою (як в Україні), а й ряд інших правових актів, що власне і варте дослідження. Для України досвід Франції є актуальним не лише через подібну форму правління, а й з точки зору розуміння поняття конституції.

Метою дослідження є з'ясування сутності «блоку конституційності», а саме які джерела становлять поняття «конституційного блоку» у Франції.

Конституційна Рада Французької Республіки рідко вживає поняття «конституційний блок», частіше вживається термін «еталонні стандарти для перевірки конституційності» або «принципи та норми, що мають конституційну цінність» [1, P. 129]. Так, у правовій доктрині Франції конституційними вважаються усі правові норми, що застосовані Конституційною Радою у її контролі над законами. Термін «конституційний блок» відображає те, що норми, котрі складають його зміст, теоретично знаходяться на одному рівні в ієрархії норм, а саме на конституційному рівні. Отже, які норми утворюють блок конституційності?

По-перше, це **Конституція від 4 жовтня 1958 року,** яка складається з 92 статей та по праву є основним текстом П'ятої Республіки. В її основі - принцип суверенітету народу, а також йдеться про основні аспекти та повноваження органів державної влади, про міжнародні договори тощо.

Конституційний текст був істотно доповнений у контексті проведення реформи 2008 року, зініційованої тодішнім президентом Н.Саркозі, у результаті якої був прийнятий Конституційний закон «Про модернізацію інститутів V Республіки» (набрав чинності 1 жовтня 2008 року). ***Основні моменти цього конституційного закону зводяться до наступного:***

1.Надання парламенту додаткових повноважень. Якщо коротко, то Конституція прямо покладає на Парламент завдання контролювати уряд та оцінювати державну політику (ст. 24). Сприяє парламенту у його місії Рахункова палата (ст. 47-2). Важливість комісії по розслідуванню була підтверджена доповненням до Конституції статті 51-2, що надає їй конституційну основу.

2. Встановлення певних нових повноважень для Президента Республіки. Цей закон надає главі держави можливість виступити перед парламентом (ст. 8). Раніше президент міг виступати на парламентських зібраннях лише шляхом письмових повідомлень. Також після реформи 2008 року «ніхто не може здійснювати більше двох наступних мандатів» (ст. 6), тобто десять років повноважень. У статті 13 Закону йдеться про призначення на певні посади. Тепер це може здійснюватися після висновків компетентних постійних комітетів у Національному зібранні та Сенаті. Їх члени можуть скористатися правом вето, коли більшість у три п’ятих поданих голосів виступають проти президентського вибору.

3. Надання громадянам нових прав: право будь-якого громадянина оспорювати закон у процесі судового розгляду («питання пріоритетного конституційного контролю» (франц. QPC) (ст. 61-1), створення інституту Захисника прав, що відповідальний за збір скарг від людей, що вважають себе постраждалими від роботи на державній службі (ст. 71-1), можливість подання петицій до Економічної, Соціальної та Екологічної Ради (ст. 69) [2].

Отже, конституційні зміни 2008 року завершили формування конституційного тексту як складової «конституційного блоку».

Конституція 1958 року містить свою **Преамбулу**, яка має нормативний характер і за своїм змістом є досить короткою (містить такі принципи як повага до прав людини та національного суверенітету, а також «направляє» до таких джерел як Декларація прав і свобод людини і громадянина 1789 року, Преамбула Конституції 1946 року, Хартія навколишнього середовища 2004 року.

У рішенні від 16 липня 1971 року Конституційна Рада вперше зробила посилання на текст Конституції та її преамбулу як на основу своїх висновків. Так, у тексті преамбули «урочисто утверджуються основоположні принципи, які визнані законами Республіки». Французькі конституціоналісти вважають, що преамбула повинна розглядатися як невід'ємна частина установчого акту V Республіки [3].

Наступною складовою «блоку» є **Преамбула Конституції 1946 р.** Вона визначає права і свободи людини, зокрема соціальні права: право на отримання роботи, на страйк, право на охорону здоров'я, відпочинок тощо, а також створює конституційну основу для соціально-економічних реформ.

У пункті 10 рішення від 15 січня 1975 року йдеться про наступне: «враховуючи, що жодне з виключень, що передбачені законом, у його нинішньому вигляді не суперечать одному із основоположних принципів, визнаних законами Республіки, і при цьому він не ігнорує принцип, викладений в *преамбулі Конституції 27 жовтня 1946 року*, згідно з яким нація гарантує дитині охорону здоров'я, не більше, ніж будь-яке з інших положень, що мають конституційну цінність, закріплених у тому ж тексті [4]. Так, на сьогодні майже усі положення преамбули Конституції 1946 року (крім тих, що присвячені Французькому Союзу) мають конституційне значення. Так, Преамбула до Конституції від 27 жовтня 1946 року більше спрямована на захист економічних та соціальних прав, ніж особистих, а також містить принципи, що стосуються міжнародних відносин Франції.

Ще одне важливе для Франції джерело – **Декларація прав і свобод людини і громадянина 1789 р.**, – також має конституційну силу. Положення Декларації стали основою французької республіканської моделі.

Відповідно Декларація прав людини і громадянина 1789 року є стандартом для контролю конституційності, що здійснюється Конституційною Радою (рішення 71-44 від 16 липня 1971 р. та 27 грудня 1973 р.). Вперше Конституційна Рада посилається на принцип рівності, що є у Декларації у рішенні від 27 грудня 1973 року (було визнано неконституційними ряд положень бюджетного закону 1974 року) [5]. Це означає, що права та принципи, визначені у 1789 році мають «повну конституційну цінність» (рішення № 81-132 від 16 січня 1982 року). І звісно не можна не вказати на те, що Декларація 1789 року стала джерелом натхнення для розробки інших інструментів захисту основних прав, таких як Загальна декларація прав людини (10.12.1948 р.) та Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (4.11.1950 р.). Зміст складають положення про рівність прав громадян, визнання індивідуальних свобод, суверенітет нації, розподіл влад тощо. Конституційна Рада і надалі продовжує використовувати положення, що зазначені у Декларації 1789 року, зокрема окреслила релігійну свободу, рівність усіх перед законом, свободу вираження поглядів, неретроактивність кримінальних законів тощо.

Основні принципи, визнані законами Республіки (PFRLR) є також складовими «конституційного блоку». Вони створені законодавчим шляхом, проте не відображені у змісті конституції. Ці принципи (як уже зазначалося) згадуються у преамбулі Конституції 1946 р., але не перераховані. Йдеться про наступні принципи, котрі випливають із рішень Конституційної Ради – свобода совісті, свобода асоціацій, свобода освіти, незалежність викладачів університету тощо. Вперше тези щодо принципів, визнаних законами Республіки, було зроблено 16 липня 1971 року (рішення про свободу асоціацій). Крім того, Конституційна Рада у двох своїх рішеннях (від 20 липня 1988 року **[**6] та 4 липня 1989 року [7]) визначила критерії, яким повинен відповідати принцип, щоб він був таким принципом, що визнаний законами республіки:

1. Випливати з республіканського законодавства (а не з законодавства монархії, чи імперії, чи режиму Віші);

2. Виходити із законодавства, яке діяло до набрання чинності преамбулою Конституції 1946 року;

3. Принцип не було відмінено іншим республіканським законодавством.

Принципи, визнані законами Республіки попередньо хоча й створені законодавцем, але «конституційну» силу надає їм орган конституційної юрисдикції – Конституційна Рада. По суті Конституційна Рада їх «розгортає» зміст цих принципів у своїх рішеннях.

Останньою складовою «конституційного блоку» є **конституційний закон Французької Республіки «Про Хартію навколишнього середовища» від 1 березня 2005 року** (посилання на неї було включено до преамбули діючої Конституції). Тож, положення так званої Екологічної хартії отримали статус «конституційних» та входять до «блоку». Вищезгаданий закон складається з десяти статей, що врегульовують питання екології, обґрунтовуючи її прийняття тим, що «майбутнє існування людства не можливе без природи» тощо. Важливе значення має ст. 5, яка закріплює принцип застереження і передбачає, що «коли спричинення шкоди може серйозно та безповоротно вплинути на навколишнє середовище, державні органи забезпечують, застосовуючи принцип застереження та в зонах їх відповідальності, впровадження процедур оцінки ризиків та прийняття попередніх та пропорційних заходів для запобігання виникненню шкоди» [8].

Так, Екологічна хартія закріплює нові так звані права «третього покоління». Йдеться про права кожного «жити у середовищі з дотриманням норм охорони здоров'я», «отримувати інформацію про охорону навколишнього середовища від органів державної влади» тощо.

Висновки.

Отже, «конституційний блок» – поняття, яке вживається у Франції для позначення тих актів, котрі прирівнюються за своєю юридичною силою до

Конституції 1958 року. До цього «блоку» входять Конституція 1958 року та її Преамбула, Преамбула до Конституції 1946 року, Декларація прав людини та громадянина 1789 року, основні принципи, визнані законами Республіки (з рішень Конституційної Ради), а також Закон «Про хартію навколишнього середовища» від 1 березня 2005 року.

Для України цінним є досвід сприйняття ролі й значення преамбули до Конституції Французької Республіки, зокрема її нормативного характеру та інструментальної мети у тлумаченні Конституції. Окрім того, досвід розуміння «конституційного блоку» у Французькій Республіці важливе для розширеного розуміння Конституції України з включенням до неї не лише тексту (з преамбулою), а також деяких інших установчих документів Української держави – Акту проголошення незалежності України 1991 року.

---

1. AgnesRoblot-Troizier. Le Conseil constitutionnel et les sources du droit constitutionnel. JusPoliticum. 20-21, Juillet 2018.P. 129-141.

2. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve R?publique. URL : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000019237256

3. D?cision № 71-44 DCdu 16 juillet 1971. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1971/7144DC.htm

4. D?cision № 75-55 DCdu 15 janvier 1975. URL:https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1975/7454DC.htm

5. D?cision № 73-51 DCdu 27 d?cembre 1973.URL:https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1973/7351DC.htm

6. Loin° 88-828 du 20 juillet 1988 portantamnistie. URL:https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000684074

7. D?cisionn° 89-254 DC du 4 juillet 1989. URL : https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1989/89254DC.htm

8. Loiconstitutionnelle № 2005-205 du 1 mars 2005. URL : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000790249

Р.Б. Бедрій,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права
*(Львівський національний університет імені Івана Франка)***Т.В. Курило,**
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права та процесу
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

В Україні триває реформа децентралізації публічної влади, метою якої є підвищення спроможності територіальних громад, а також передача повноважень та фінансових ресурсів від держави на місцевий рівень.

Міністерством розвитку громад та територій України (далі – Мінрегіон) 04.01.2020 року було оприлюднено для громадського обговорення Концепцію реалізації державної політики по досягненню цілі 10.3. «Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» Програми діяльності Кабінету Міністрів України на 2020 рік (далі – Концепція) [1].

У Концепції, зокрема, зазначено, що чинна система місцевого самоврядування не відповідає потребам жителів територіальних громад у публічних послугах та не забезпечує для них комфортне і безпечне життєве середовище. В Україні створено вже понад тисячу об’єднаних територіальних громад, але 6,4 тис. громад досі не об’єдналися, і там майже відсутні інституційні та фінансові ресурси для надання якісних та доступних публічних та інших послуг.

Жителі цих необ’єднаних територіальних громад позбавлені можливості отримувати належні послуги в освітній, медичній та інших сферах, формувати сучасну інфраструктуру, одержувати інші переваги, якими користуються жителі спроможних територіальних громад.

При цьому, у Концепції вказано, що описана проблема характеризується позитивним рівнем динаміки, оскільки з прийняттям в 2015 році Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» було об’єднано: за 2015 рік 159 територіальних громад, за 2016 – 366, за 2017 – 665, за 2018 – 806. Разом з тим, за оцінками фахівців, при умові збереження існуючих темпів об’єднання територіальних громад, для завершення цього процесу, наприклад, в Одеській області потрібно ще 21 рік, у Харківській – 27, в Закарпатській – 76 [2]. В якості причин зазначених проблем, у Концепції визначено:

1) подрібненість територіальних громад (майже 80% (6379) територіальних громад мають населення менше 3 тис. жителів) та відсутність чітких критеріїв формування спроможних територіальних громад;

2) диспропорційність адміністративно-територіальних одиниць районного (субрегіонального) рівня (Поліський район – 5,6 тис. осіб; Харківський район – 177,7 тис. осіб. Чисельність населення відрізняється у понад 30 разів), зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, чітких повноважень органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України;

3) існування неефективної, централізованої системи місцевих органів виконавчої влади для управління територіями;

4) відсутність інституції, яка б виконувала повноваження щодо здійснення нагляду за рішенням органів місцевого самоврядування [1].

Крім того, на виконання Концепції, Мінрегіоном, на початку січня цього року оприлюднено План реалізації державної політики по досягненню цілі «10.3. Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» Програми діяльності Кабінету Міністрів України (далі – План) [3].

Зокрема, на досягнення завдання Концепції щодо охоплення всієї території України спроможними територіальними громадами Планом передбачено здійснення ряду заходів. Слід зазначити, що деякі з них уже реалізовані.

Так, 5 грудня 2019 р. був прийнятий і 20 грудня 2019 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей [4]. Цим Законом внесено зміни до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», які спрощують процедуру формування перспективних планів, надаючи право їх затвердження виключно КМУ без попереднього схвалення обласними радами.

Крім того, в контексті розроблення додаткових рекомендацій щодо оцінки спроможності територіальних громад, КМУ 24.01.2020 р. прийнято Постанову «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад» [5].

В оновленій Методиці, зокрема, визначені критерії оцінки рівня спроможності громади, а саме: 1) чисельність населення, яке постійно проживає на території спроможної громади; 2) чисельність дітей шкільного віку, які навчаються у загальноосвітніх навчальних закладах, розташованих на території спроможної територіальної громади; 3) площа території спроможної територіальної громади; 4) індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади; 5) частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Рівень спроможності громад (низький, середній, високий), згідно Методики, визначається за сумою вказаних вище критеріїв та враховується при розробленні чи внесенні змін до перспективних планів формування територій громад АРК, областей. При цьому, кількість громад з низьким рівнем спроможності не може перевищувати 10% від загальної кількості спроможних громад області.

Крім того, варто зазначити, що 16 квітня 2020 р. Парламент прийняв Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» № 562-IX, згідно з положеннями якого КМУ отримав можливість завершити формування спроможних громад в Україні до місцевих виборів [6].

Нагадаємо, що 27 травня 2020 р. КМУ було завершено затвердження перспективних планів усіх 24 областей України, на основі яких 12 червня 2020 р. на позачерговому засіданні уряду були схвалені 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та територій територіальних громад по кожній області.

З цього приводу заступник Міністра розвитку громад та територій В'ячеслав Негода зазначив, що до цього Україна йшла шість років, якщо робити відлік від старту реформи місцевого самоврядування, або 29 років з часу встановлення незалежності. За словами урядовця, схвалені документи належать до пакету нормативно-правових актів, необхідних для реалізації завдань реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Їх суть полягає у закріпленні в правовому полі (у сукупності з іншими законами, які потрібно прийняти найближчим часом в межах муніципальної реформи) територіальної основи, що дає змогу забезпечити в Україні повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування в межах території кожної з утворених спроможних територіальних громад [7].

На думку деяких фахівців зазначені законодавчі новели дадуть змогу провести жовтневі місцеві вибори на новій територіальній основі і без внесення змін до Конституції України в частині децентралізації. Проте, ми переконані, що зміни до Основного Закону України щодо децентралізації влади необхідні, зокрема, для розмежування повноважень обласних державних адміністрацій та обласних рад, без чого неможливо буде трансформувати владу на субрегіональному рівні. Тобто, навіть якщо завершити об'єднання громад і утворити райони, на обласному та районному рівнях будуть продовжувати функціонувати відповідні державні адміністрації, чого немає у жодній

європейській державі і що суперечить ратифікованій Україною Європейській хартії місцевого самоврядування. Таким чином, для повноцінної реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в нашій державі необхідним є внесення відповідних змін до Конституції України.

---

1. Концепція державної політики по досягненню цілі 10.3. «Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» Програми діяльності Кабінету Міністрів України на 2020 рік URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/516/

2. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: підсумки першого етапу та шляхи подальшої реалізації: допов. зап. / Буркинський Б.В., Горячук В.Ф., Мурзановський Г.М., Чехович З.В.; НАН України, Ін-т пробл. ринку та еконо-екол. досліджень. Одеса: ІПРЕЕД НАНУ, 2019. 22 с.

3. План реалізації державної політики по досягненню цілі «10.3. Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад» Програми діяльності Кабінету Міністрів України URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/520/%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD_10_3.pdf

4. Про внесення змін до Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей: Закон України №348-IX від 05.12.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20.

5. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2020 р. № 34 URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-metodiki-formuvannya-spromozhnih-teritorialnih-gromad-i240120-34.

6. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 року № 562-IX. – URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20

7. Те, чого ніколи не було в Україні: Уряд затвердив адмінустрій базового рівня, що забезпечить повсюдність місцевого самоврядування URL: https://decentralization.gov.ua/news/12533

І. В. Бесага,

викладач кафедри адміністративного права

та адміністративного процесу факультету №3 ІПФПНП

(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРИЗНАЧЕННЯ ЕКСПЕРТА (ЕКСПЕРТІВ) ДЛЯ РОЗГЛЯДУ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ДОКУМЕНТІВ АТЕСТАЦІЙНОЇ СПРАВИ ЗДОБУВАЧА НАУКОВОГО СТУПЕНЯ

Указом Президента України «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» №96/2013 від 28.02.2013, утворено Міністерство освіти і науки України та Міністерство молоді та спорту України, реорганізувавши Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України (МОН молодьспорт України) та Державну службу молоді та спорту України. Водночас, нормативні документи МОН молодьспорт України продовжують діяти та, згідно із п. 7 ч. 2 Розділу XV (прикінцеві та перехідні положення) Закону України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII, застосовуються при присудженні наукових ступенів здобувачам, підготовка яких започаткована до 1 вересня 2016 року. Перелік нормативно-правових актів, що застосовуються у цій сфері вказаний у списку використаних джерел [1–10].

Відповідно до п. 3 Положення про експертну раду з питань проведення експертизи дисертаційних робіт Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту

України від 14.09. 2011 року № 1058 (далі – Положення № 1058), експертні ради утворюються за галузями науки або за групами спеціальностей та формуються з провідних учених певної галузі науки, які мають досвід з підготовки здобувачів наукових ступенів та беруть участь у процесі атестації наукових кадрів [8].

Поділ на галузі наук, групи спеціальностей та спеціальності закріплений у Наказі МОН молодьспорт України від 14.09.2011 № 1057 «Про затвердження Переліку наукових спеціальностей» (далі – Перелік №1057) [10]. Відповідно до Переліку №1057 встановлено перелік галузей науки, груп спеціальностей, спеціальностей та їм відповідних шифрів. Окремим блоком до вищеназваного поділу надано перелік галузей науки, за якими присуджується науковий ступінь. До прикладу, здійснюючи написання дисертації за спеціальністю 26.00.01 «Теорія та історія культури» можна отримати науковий ступінь доктора/кандидата культурології, доктора/кандидата історичних наук, доктора/кандидата філософських наук або доктора/кандидата мистецтвознавства. Для кожної з цих галузей розробляється паспорт спеціальності. До прикладу, для розглядуваної спеціальності діє паспорт спеціальності 26.00.01 – теорія та історія культури (мистецтвознавство) [11].

Відповідно до абз. 1 п. 5 Положення № 1058 експертна рада утворюється у складі голови експертної ради, його заступника (заступників), вченого секретаря та членів експертної ради – експертів, які є докторами наук, крім вченого секретаря ради, який може бути кандидатом наук [8].

Відповідно до абз. 1 п. 11 Положення № 1058 для розгляду дисертації та документів атестаційної справи, що надходять до експертної ради, голова експертної ради (за його відсутності – заступник) за узгодженням з МОН молодьспортом (зараз – МОН України) призначає експерта (експертів) [8].

Згідно із положеннями ч. 7 ст. 4 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10.02.1995 у редакції від 05.12.2012 (далі – Закон № 51/95-ВР) експертами є фізичні особи, які мають високу кваліфікацію, спеціальні знання і безпосередньо здійснюють наукову чи науково-технічну

експертизу та несуть персональну відповідальність за достовірність і повноту аналізу, обґрунтованість рекомендацій відповідно до вимог завдання на проведення експертизи [3].

Відповідно до ст. 5 Закону № 51/95-ВР об'єктами наукової та науково-технічної експертизи можуть бути: дисертаційні дослідження, науково-технічна документація на раціоналізаторські пропозиції, винаходи.

Положеннями ст. 3 Закону № 51/95-ВР передбачено, що основними принципами наукової і науково – технічної експертизи, зокрема, є компетентність і об'єктивність осіб, установ та організацій, що проводять експертизу, відповідальність за достовірність і повноту аналізу, обґрунтованість рекомендацій експертизи [3].

Отже, зважаючи на наведене вище, призначений експертною радою експерт зобов'язаний:

1. відповідати профілю експертної ради, тобто мати науковий ступінь доктора із відповідної галузі науки. Недопустимим є залучення до проведення експертизи дисертаційного дослідження, який хоч і має науковий ступінь доктора наук у відповідній галузі, але захищався за іншою спеціальністю. До прикладу: особа, що захищалася за спеціальністю 09.00.04 «Філософська антропологія, філософія культури» та отримала науковий ступінь доктора/кандидата філософських наук не може здійснювати експертизу здобувача, що захищається за спеціальністю 26.00.01 «Теорія та історія культури» з метою отримати науковий ступінь доктора/кандидата філософських наук.

2. бути провідним ученим з відповідної галузі науки, тобто мати значну кількість актуальних наукових публікацій по даній галузі;

3. мати високу кваліфікацію для оцінки роботи за відповідною спеціальністю та напрямом дослідження (галуззю науки, за якою присуджується науковий ступінь), зокрема, мати значну кількість актуальних наукових публікацій з проблем, що вирішувалися у дисертації здобувача.

Відповідно до п. 20 Положення № 1058, у разі неякісної експертизи дисертацій та атестаційних справ ... МОН молодьспорт може прийняти рішення про виведення експерта зі складу експертної ради [8]. Відтак, законодавством не передбачено ефективних механізмів притягнення до відповідальності як нефахового експерта, що не відмовився проводити експертизу дисертаційної роботи зі іншої спеціальності, ніж та, за якою цей експерт має науковий ступінь, так і МОН України, що такого експерта призначає. Єдине, що може зробити суд у випадку встановлення акту доручення до експертизи некомпетентної особи — це зобов'язати МОН України здійснити повторний розгляд дисертації та атестаційної справи у МОН України із залученням фахівців, які не брали участі у попередній експертизі дисертації (п. 29 Порядку №567) [6].

Водночас можна говорити і про прогресивну практику судів у цій сфері. Так, рішенням Одеського окружного адміністративного суду у справі № 815/5978/15 від 04.11.2016 р. (залишене в силі після апеляційного та касаційного переглядів), а також Постановою Шостого апеляційного адміністративного суду у справі № 826/10702/18 від 12.02.2019 р. (подано касаційну скаргу) не тільки визнано протиправним та скасовано Накази МОН України, якими скасовувалися рішення спеціалізованих вчених рад про присудження наукових ступенів, але і встановлювалася вимога до МОН України затвердити такі рішення та видати дипломи про науковий ступінь [11; 12].

---

1. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37-38. Ст. 2004.

2. Про вищу освіту: Закон України від 17.01.2002 № 2984-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 20. Ст. 134.

3. Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України від 10.02.1995 № 51/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 9. Ст. 56.

4. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 96/2013 від 28.02.2013.

5. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16.10.2014 № 630.

6. Порядок присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567.

7. Положення про Спеціалізовану вчену раду: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14.09.2011 № 1059.

8. Положення про експертну раду з питань проведення експертизи дисертаційних робіт Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14.09.2011 року № 1058.

9. Положення про атестаційну колегію Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Деякі питання присудження наукових ступенів і присвоєння вчених звань» від 14.09.2011 № 1059.

10. Про затвердження Переліку наукових спеціальностей: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14.09.2011 № 1057.

11. Паспорт спеціальності 26.00.01 – теорія та історія культури (мистецтвознавство). URL: https://kubg.edu.ua/images/stories/Departaments/nmc.nd/aspirantura/specialties/26.00.01.pdf

12. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду у справі № 826/10702/18 від 12 лютого 2019 року.

13. Рішення Одеського окружного адміністративного суду у справі № 815/5978/15 від 04 листопада 2016 року.

В. А. Бондаренко,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри іноземних мов

та культури фахового мовлення

(Львівський державний університет внутрішніх справ),

Н. О. Пустова,

здобувач вищої освіти

(Львівський національний університет імені Івана Франка)

ЮРИДИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ СТАБІЛЬНОСТІ ПРИ ВИРІШЕННІ ФІНАНСОВО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У КОНСТИТУЦІЙНІЙ ЮРИСДИКЦІЇ

Принцип правової визначеності, який безпосередньо пов’язаний із принципом стабільності, безпосередньо не закріплений у національному законодавстві, але його значущість для результативного правового регулювання підтверджується практикою Конституційного Суду України.

Саме бачення правової визначеності Конституційний Суд України сформулював у Рішенні від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 у справі про постійне користування земельними ділянками, в якому зазначається, що «із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі» (абзац другий пп. 5.4 п. 5 мотивувальної частини) [1].

Таким чином, Конституційний Суд України наголосив, що невизначеність, нечіткість правової норми призводить до її неоднакового розуміння та тлумачення, що в практичній площині призводить до різного застосування. Така неврегульованість чи відсутність визначеності в діяльності органів державної влади щодо особи, зокрема забезпечення, додержання чи реалізації прав і свобод людини і громадянина, може мати негативні наслідки і призвести до сваволі. Визначеність правового регулювання має на меті запобігти будь-якому її прояву щодо особи [2, с. 86].

Позицію Конституційного Суду України поділяє Венеціанська Комісія, яка на 86-му пленарному засіданні (25-26 березня 2011 року) у своїй Доповіді

відзначила, що принцип правової визначеності є ключовим у питанні довіри до судової системи і верховенства права; держава зобов'язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію (п. 44); правова визначеність передбачає, що норми права повинні бути зрозумілими і точними, а також спрямованими на забезпечення постійної прогнозованості ситуації й правових відносин (п. 46); парламентові не може бути дозволено зневажати основоположні права людини внаслідок ухвалення нечітких законів (п. 47); правова визначеність означає також, що необхідно у цілому дотримуватися зобов'язань або обіцянок, які взяла на себе держава перед людьми (поняття «законних очікувань») (п. 48) [3].

У Рішенні від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010 Конституційний Суд України звернув увагу на правову визначеність як елемент верховенства права: «Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки» (абзац третій пп. 3.1 п. 3 мотивувальної частини) [4].

Саме цим Конституційний Суд України підкреслив, що правовій визначеності відповідатиме встановлення обмежень основних прав людини і громадянина лише за умови забезпечення зрозумілих і передбачуваних для особи наслідків застосування правових норм.

У абзаці шостому п. 2.1 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного суду від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017 Конституційний Суд України вважає, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності правових норм, зокрема їх передбачуваності (прогнозованості) та стабільності [5].

У абзаці дев’ятому пп. 4.3 п. 4 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 27 лютого 2018 року №1-р/2018 (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання) Конституційний Суд України, визнаючи неконституційним положення про оподаткування виплат у системі загальнообов’язкового державного пенсійного страхування, переконаний, що принцип правової визначеності вимагає від законодавця чіткості, зрозумілості, однозначності правових норм, їх передбачуваності (прогнозованості) для забезпечення стабільного правового становища людини [6].

О. Ільницький, здійснюючи аналіз цього рішення, визначає, що у цих умовах оцінка забезпечення дії принципу стабільності податкового законодавства не може проводитися з позицій дотримання чи недотримання окремих його компонентів, які були зупинені чи змінені до застосування, натомість слід враховувати цілісно передбачуваність для особи стану податково-правового регулювання в частині правомірності покладення та виконання нею своїх обов’язків у сфері сплати податків і зборів [7, с. 126].

Також у абзаці четвертому, п’ятому пп. 4.1 п. 4 мотивувальної частини Рішення Великої палати Конституційного Суду України від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 вказано, що особи розраховують на стабільність та усталеність юридичного регулювання, тому часті та непередбачувані зміни законодавства перешкоджають ефективній реалізації ними прав і свобод, а також підривають довіру до органів державної влади, їх посадових і службових осіб. Однак очікування осіб не можуть впливати на внесення змін до законів та інших нормативно-правових актів. Конституційний Суд України наголошує, що принцип верховенства права передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності), який надасть особам час для адаптації до нових обставин. Тривалість перехідного періоду при зміні правового регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням таких критеріїв: мети

закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом [8].

Конституційний Суд України виходив з того, що Закон № 76-VIII від 28 грудня 2014 року був фактично ухвалений парламентом 29 грудня 2014 року (о 1 годині 24 хвилини 40 секунд) та оприлюднений 31 грудня 2014 року в газеті «Голос України» (спеціальний випуск), що підтверджується загальнодоступними відомостями, розміщеними на офіційному веб-порталі Верховної Ради України. До того ж пп. 3 п. 12 розділу I Закону № 76 набрав чинності з 1 січня 2015 року.

Зважаючи на викладене, Конституційний Суд України констатує, що перехідний період між оприлюдненням Закону № 76 та набранням чинності пп. 3 п. 12 його розділу I (менше одного дня) був явно недостатнім для того, щоб суб'єкти права змогли адаптуватися до законодавчих новел та скоригувати свої дії для реалізації права на достроковий вихід на пенсію. У такий спосіб парламент знівелював сутність такого елемента конституційного принципу верховенства права, як юридична визначеність.

Також слід звернути увагу на позиції щодо незмінюваності (стабільності) правових позицій Конституційного Суду України. Одні автори тісно пов'язують стабільність Конституції України з правовою визначеністю і вважають, що заради забезпечення цієї стабільності Конституційний Суд не може змінювати свої позиції, застосовуючи практику прямого чи непрямого посилання на свої попередні рішення [9, с. 40].

Інші автори, вважаючи такі твердження досить категоричними, зазначають, що, безсумнівно, Конституційний Суд України повинен дотримуватися своїх правових позицій при вирішенні аналогічних справ, однак це не заперечує права Конституційного Суду змінювати їх за наявності певних підстав, не звужуючи та не обмежуючи прав і свобод людини і громадянина. А,

відповідно, зміна Конституційним Судом своїх позицій, якщо має місце зміна встановленого в законах правового регулювання, не суперечить правовій визначеності [2, с. 85–86].

Отже, правова визначеність є важливою основою правового регулювання суспільних відносин та досить широко використовується в діяльності Конституційного Суду України. Правова визначеність є універсальним правовим началом, дія якого поширюється на такі важливі сфери правовідносини між державою і особою, як реалізація та забезпечення прав і свобод людини і громадянина, встановлення юридичної відповідальності, підстав та порядку притягнення до неї, недопустимість дій та бездіяльності, спрямованих на безпідставне обмеження прав і свобод людини, встановлення пропорційності застосованих до особи обмежень, здійснення повноважень органами державної влади у визначених Конституцією і законами України межах, пояснення дії принципу стабільності.

---

1. Рішення у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 (справа про постійне користування земельними ділянками). *Вісник Конституційного Суду України.* 2005. № 5. С. 19.

2. Гультай М., Кияниця І. Правова визначеність у рішеннях Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України.* 2012. № 5. С. 83–93.

3. Доповідь «Верховенство права», яка схвалена Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанською комісією) на 86-му пленарному засіданні (25–26 березня 2011 року) URL: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e.

4. Рішення у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції

України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010. *Вісник Конституційного Суду України.* 2010. № 5. С. 11–17.

5. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017. *Вісник Конституційного Суду України*. 2018. № 1. С. 7–13.

6. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців тринадцятого, чотирнадцятого пункту 32 розділу I Закону України „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи“ та Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу першого підпункту 164.2.19 пункту 164.2 статті 164 Податкового кодексу України (справа про оподаткування пенсій і щомісячного довічного грошового утримання) від 27 лютого 2018 року № 1-р/2018. *Вісник Конституційного Суду України*. 2018. № 2. С. 70–81.

7. Ільницький О. В. Конституційні основи принципу стабільності у податково-правовому регулюванні за законодавством України. *II Міжнародна науково-практична конференція: «Судовий розгляд податкових і митних спорів: проблеми, виклики, пріоритети» (м. Київ, 4–5 липня 2019 року)* : Збірник матеріалів. Київ, 2019. С. 123–127.

8. Рішення Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII від 22 травня

2018 року № 5-р/2018. *Вісник Конституційного Суду України.* 2018. № 4. С. 12–24.

9. Савчин М., Марчук Р. Принцип правової визначеності у діяльності Конституційного Суду України. *Вибори та демократія.* 2008. № 4. С. 38–45.

Н. П. Бортник,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного та інформаційного право
(Національний університет «Львівська політехніка»)

КОНСТИТУЦІЙНІ ЦІННОСТІ ЯК СКЛАДОВА ФОРМУВАННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Конституція України закріпила право на освіту. Відповідно до Конституції соціально-культурне право на освіту гарантує в Україні кожному можливість отримання знань, умінь, навичок і професійної підготовки на основі взаємного співробітництва різних суб'єктів сфери освіти. Досягненню мети реалізації конституційних цінностей гуманізму, рівності, соціальної справедливості, свободи вибору та плюралізму в структурі статусу суб'єктів права на освіту сприяє конкретизація в законі «Про освіту» [1].

Освіта – цілеспрямований процес виховання та навчання, що є суспільно значущим благом і здійснюваний в інтересах людини, родини, суспільства та держави; сукупність придбаних знань, умінь, навичок, ціннісних установок, досвіду діяльності та компетенції певного обсягу та складності з метою інтелектуального, морального, творчого, фізичного та професійного розвитку людини, задоволення освітніх потреб і інтересів.

Основоположними ідеями є правові принципи. Принципи визначають основні засади правової системи, які мають в даних соціально-економічних і політичних умовах найбільш важливе або вирішальне значення. Суб'єктивна сторона принципу це фундаментальна ідея, нормативно-керівні засади, що

регулюють поведінку фізичних і юридичних осіб.

Суть конституційного права на освіту це можливість постійно оволодівати знаннями, використовуючи з цією метою систему загальноосвітніх шкіл, інші існуючі види навчання. В об'єктивному значенні це система правових норм (правовий інститут), що регулюють ту частину відносин в галузі освіти, які пов'язані з забезпеченням можливостей здобувати освіту.

Засноване на нормах об'єктивного права, конституційне право на освіту є суб'єктивним правом громадян, оскільки представляє реально існуючу, гарантовану державою, на рівні Основного Закону, фактичну можливість володіти та користуватися всіма передбаченими благами в сфері освіти, для задоволення особистих потреб і в інтересах суспільства. Цьому суб'єктивному праву кореспондують відповідні обов'язки державних і громадських органів.

Конституція України закріплює основні, принципові положення, які, діючи безпосередньо, розкриваються та конкретизуються в інших нормативно-правових актах про освіту. Галузеві права і обов'язки, виражені в Законі «Про освіту», доповнюють систему конституційних прав і свобод. Закон розвиває зміст конституційних прав і свобод.

У Законі знайшло відображення те, що в Конституції визначено тільки у вигляді мети, основних тенденцій, програмних положень.

Принципами державної політики в галузі освіти названі: гуманістичний характер освіти, пріоритет загальнолюдських цінностей, життя і здоров'я людини, вільного розвитку особистості; виховання працьовитості, поваги до прав і свобод людини, любові до навколишньої природи, України, родини; єдність культурного та освітнього простору; захист і розвиток системою освіти національних культур, регіональних культурних традицій і особливостей; загальнодоступність освіти, адаптивність системи освіти до рівнів і особливостей розвитку та підготовки учнів; світський характер освіти в державних і комунальних навчальних закладах; свобода та плюралізм в освіті; демократичний, державно-громадський характер управління освітою; автономність освітніх установ. Не всі принципи, закріплені в Законі «Про

освіту», характеризують предмет правового регулювання галузі та не всі можуть претендувати на роль принципу права.

Принципи справедливості, відповідальності, соціальних гарантій в Законі «Про освіту» не були позначені. У Законі не встановлювалися принципи рівності громадян в отриманні освіти незалежно від походження, соціального та майнового стану, расової та національної приналежності, статі, мови, ставлення до релігії, роду та характеру занять, місця проживання та інших обставин; безкоштовність всіх видів освіти, утримання частини дітей дошкільного віку та учнів на повному державному забезпеченні, надання стипендій та пільг учням і студентам, безкоштовна видача шкільних підручників, надання різних видів матеріальної допомоги.

Комерціалізація в освіті привело не до природного відбору здобувачів освіти за знаннями, а відбору здатності оплатити освітні послуги. Нині загальнодоступною є дошкільна, повна загальна середня, професійно-технічна освіта. Однак ці конституційні норми діють вельми умовно. Плата в дитячих дошкільних установах (ясла, дитячий сад) висока, розгорнута ціла система дорогих ліцеїв, коледжів, гімназій, комерційних університетів і інститутів. Все це робить недоступним для певної категорії населення якісної освіти.

Закон «Про освіту» послужив основною правовою базою реформування системи освіти. На прикладі цього закону можна було побачити конкретизацію та розвиток норм Закону «Про освіту».

У законі «Про вищу освіту» були розширені принципи державної політики в галузі освіти: позначені принципи безперервності та наступності процесу освіти, інтеграції системи вищої освіти України у світову систему вищої освіти; конкурсності та гласності при визначенні основних напрямів функціонування системи вищої освіти, державної підтримки функціонування системи [2].

Автономії вищих навчальних закладів та академічних свобод була визначена в Законі «Про вищу освіту», де поняття автономії знайшло наповнення змістом, було визначено співвідношення свобод і відповідальності закладу освіти перед особою, суспільством, державою. Виділення окремого

розділу норм, що регламентують права і обов'язки суб'єктів системи вищої освіти, на наш погляд, стало позитивною особливістю даного закону як регулюючого функціонування складної частини загальної системи освіти в плані чіткого, законодавчо визначеного вираження прав суб'єктів на освіту.

У Законі знайшов реалізацію принцип, позначений в Законі «Про освіту» як демократичний, державно-громадський та державно-приватний характер управління освітою.

При порівняльному аналізі законів «Про вищу освіту» та «Про освіту» відзначимо, що в першому знайшли розвиток загальні принципи правового регулювання суспільних відносин в системі освіти.

В Конституції України законодавець, здійснюючи відповідне регулювання, зобов'язаний забезпечувати захист конституційно значимих цінностей і дотримуватися балансу конституційних прав, закріплених у Конституції. Основні принципи державної політики та правового регулювання відносин в сфері освіти встановлюють статті 5 і 6 Закону «Про освіту».

На перше місце законодавцем поставлені принципи: визнання пріоритетності освіти; забезпечення права кожної людини на освіту; неприпустимість дискримінації в сфері освіти; гуманістичний характер освіти; пріоритет життя та здоров'я людини, прав, свобод і вільного розвитку особи; виховання взаємоповаги, працьовитості, патріотизму, відповідальності, правової культури, дбайливого ставлення до природи та навколишнього середовища, раціонального природокористування; єдність освітнього простору на території України; створення сприятливих умов для інтеграції системи освіти України з системами освіти держав Європейського Союзу; світський характер освіти в державних і комунальних організацій, що здійснюють освітню діяльність.

Знайшли відображення: свобода вибору отримання освіти відповідно до уподобань і потреб людини, створення умов для самореалізації кожної людини, вільний розвиток здібностей, включаючи надання права вибору форм здобуття освіти та навчання, організації, що здійснює освітню діяльність, спрямованості

освіти в межах, наданих системою освіти, надання педагогічним працівникам свободи у виборі форм навчання, методів навчання та виховання; забезпечення права на освіту протягом усього життя відповідно до потреб особи, адаптивність системи освіти до рівня підготовки, особливостям розвитку, здібностей та інтересів людини; автономія освітніх організацій, академічні права та свободи педагогічних працівників та здобувачів освіти, передбачені законом, інформаційна відкритість і публічна звітність закладів освіти.

Підвищують значимість Закону «Про освіту» включення таких принципів, як: демократичний характер управління освітою, забезпечення прав педагогічних працівників, батьків на участь в управлінні закладами освіти; неприпустимість обмеження або усунення конкуренції в сфері освіти; поєднання державного та договірного регулювання відносин у сфері освіти.

Формування цілісної державної політики розвитку системи освіти включає вироблення основоположних ідей, що визначають завдання та напрями діяльності всіх гілок державної влади і органів освіти.

---

1. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII / *Відомості Верховної Ради України.* 2017. № 38-39. Ст. 380.

2. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII / *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 37-38. Ст. 2004.

Н. П. Бортник,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного та інформаційного право
(Національний університет «Львівська політехніка»)
С. С. Єсімов,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ОСОБЛИВОСТІ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

Трансформація системи публічного управління в Україні торкнулася зумовила зміна суті правового регулювання. Змінюється парадигма державного управління, сформульована дослідниками адміністративного права в кінці XX століття, створюються нові параметри системи публічного управління, засновані на принципах зазначених в Угоді про асоціацію України і ЄС. Відбувається зміна логіки структурних зв'язків, вертикальних відносин влади та підпорядкування в управлінні, впроваджується новий тип управління, значно розширюється коло об'єктів, суб'єктів і функцій публічного управління; перетворюються методи, форми і інструменти управління; піддається перетворенням нормативно-правова основа управління; удосконалюються партнерські відносини держави та суспільства.

Публічне управління стає гнучким і адаптованим до нестабільних умов розвитку, здатним функціонувати в умовах обмеження ресурсів. Вибір терміна «публічне управління» пов'язаний з наступними чинниками:

1) формуванням єдиної системи стратегічного управління, що включає безліч учасників стратегічного планування, задіяних в прогнозуванні,

плануванні та програмуванні соціально-економічного розвитку держави. Це вищі посадові особи, органи державної влади, державні установи та органи місцевого самоврядування. Система стратегічного планування об'єднує і координує дії учасників за допомогою ряду взаємопов'язаних документів стратегічного планування, цілей, завдань і результатів соціально-економічного розвитку країни;

2) реформування ролі органів місцевого самоврядування в системі державного та місцевого управління. У даний час органи місцевого самоврядування (представницький і виконавчо-розпорядчий органи) вбудовані в систему формованого державного управління. Це підтверджується реалізацією механізму національного проектування, цілей сталого розвитку України на період до 2030 року [1].

Система державного управління охоплює не тільки рівень України, а й місцеві утворення, забезпечуючи єдність досягнення цілей і пріоритетів соціально-економічного розвитку та національної безпеки України. Місцева влада розробляє стратегію та прогноз соціально-економічного розвитку, реалізує програми, бере участь в національних проектах, використовує методи проектного управління.

З точки зору правового регулювання місцевого самоврядування, що враховує конституційний принцип самостійності, не дозволяє об'єднати органи місцевого самоврядування в систему державного управління. Спираючись на сучасний стан економічного розвитку України та нормативно-правового супроводу, спостерігається імплементація місцевого самоврядування в систему публічного управління;

3) появою нових учасників публічного управління з особливим правовим статусом і компетенцією, спрямованою на реалізацію публічного інтересу для вирішення національних завдань. Їх функціонування змінює вигляд державного та місцевого управління, форми та принципи побудови взаємин, координації дій між органами влади та структурами суспільства.

До них слід віднести: промислові і інвестиційні кластери, державні

корпорації, соціально орієнтовані громадські організації і інші. Деякі з них не мають стійкого, цілісного правового статусу. Для створення кластера досить ініціативи кількох промислових підприємств і підписання цивільно-правової угоди про створення, але значення результатів велике, що полягає в розробці та просуванні на ринку конкурентоспроможної промислової продукції (верстатобудування, інноваційні технології в переробці сировини тощо);

4) формуванням нових функцій публічного управління, включаючи функції органів виконавчої влади, застосуванням нових методів публічного управління та економіко-комунікаційних інструментів управління.

Серед нових методів, що застосовуються в системі публічного управління, слід виділити: оновлений за змістом метод партнерства (кооперації); метод проектного управління; метод Lean-технологій (бережливе виробництво); методи комплаенса (антимонопольний, антикорупційна); оцінка регулюючого впливу; методи оцінки. Цифрові технології виступають економіко-комунікаційними інструментами в системі публічного управління, що змінюють форми та методи державного управління, оновлюють сутність функції автоматизації управління.

Система публічного управління в Україні змінюється за напрямами, одним з яких є трансформація системи суб'єктів публічного управління. Умовно її слід класифікувати на три рівні суб'єктів управління, де кожен рівень характеризується певною специфікою правового статусу та структури.

Перший рівень суб'єктів публічного управління – це органи державної та місцевої влади, включаючи центральні та місцеві органи виконавчої влади. Уряд України як колегіальний вищий орган державної влади, який очолює єдину систему виконавчої влади, забезпечує реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики, включаючи державне регулювання та стратегічне управління. Інші органи виконавчої влади зберігають стабільність основ адміністративно-правового статусу, хоча в поєднанні з регулярною зміною структури системи органів виконавчої влади, деякими доповненнями до компетенції окремих органів виконавчої влади.

Основна трансформація адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади України відбулася згідно з Стратегію реформування державного управління України на 2016-2021 роки [2]. Цим нормативно-правовим актом була видозмінена система та компетенція органів виконавчої влади України. Подібна трансформація адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади обумовлена документально закріпленою класифікацією функцій. Залежно від змісту кожної групи функцій органу виконавчої влади визначається компетенція, коло повноважень і вид органу.

Другий рівень суб'єктів публічного управління – це квазі органи виконавчої влади. До них відносяться окремі державні корпорації, Національний банк України, Пенсійний фонд України. Зазначені публічні юридичні особи виконують державні функції, які реалізуються виключно органами виконавчої влади. Державні корпорації, наділені функціями органу виконавчої влади, це галузеві публічні суб'єкти. Державні корпорації мають право розробляти та приймати: адміністративні регламенти з надання адміністративних послуг та виконання державних функцій, нормативно-правові акти у сфері стандартизації, контролю та обліку, видачі сертифікатів і дозволів; інші нормативно-правові акти у сфері діяльності за винятком випадків, передбачених Конституцією України, законами, указами Президента, постановами Кабінету Міністрів України. Державні корпорації наділяються деякими повноваженнями та функціями органу державного управління; здійснюють будівельний нагляд; забезпечують реалізацію державної політики; беруть участь в законопроектній діяльності з питань, що належать до сфери діяльності, в порядку встановленому для органів влади.

Нормативно-правові акти, які видаються державною корпорацією в формі наказів, положень, інструкцій, підлягають реєстрації і опублікуванню в порядку, встановленому для органів виконавчої влади. Своєрідний порядок створення та ліквідації державних корпорацій. Вони створюються та ліквідуються на підставі спеціального закону, в організаційно-правовій формі унітарної юридичної особи.

Правовий статус Національного банку України є унікальним. Національний банк України є юридичною особою, без градації в частині диференціації організаційно-правової форми. Це обумовлено тим, що статус, цілі діяльності, функції та повноваження Національного банку України визначаються Конституцією України та законами. Крім розробки документів з надання послуг, прирівняних до адміністративних регламентів, Національний банк України виконує повноваження з розробки та проведенню політики розвитку, забезпечення стабільності та функціонування фінансового ринку України.

Третій рівень суб'єктів публічного управління – інші публічні юридичні особи, які здійснюють передані державні повноваження з метою реалізації завдань соціально-економічного розвитку України або приватно-публічні суб'єкти управління. Даний рівень суб'єктів публічного управління не провадить нормативно-правове регулювання та нагляд. Ці суб'єкти публічного управління створюються державою з метою: проведення державної політики; надання адміністративних послуг; управління державним майном; забезпечення інноваційного розвитку; здійснення контрольних, управлінських, інших суспільно корисних функцій і повноважень в окремих сферах і галузях економіки; реалізації проектів і державних програм, в тому числі соціально-економічному розвитку регіонів.

До цих суб'єктів відносяться: унітарні юридичні особи у формі публічно-правових компаній. Особливістю суб'єктів системи третього рівня є те, що їм передаються повноваження публічно-правового характеру, які передбачають здійснення певного владного впливу на об'єкти управління. Владний вплив не є єдиним напрямом діяльності, не вимагає розробки нормативно-правових актів, здійснення нагляду, це частина компетенції. Коло повноважень такого суб'єкта безпосередньо пов'язане з консультаційною, підприємницькою, фінансовою і іншими видами діяльності. Ці суб'єкти виробляють певний продукт, беруть участь на ринку товарів і послуг.

Наприклад, експлуатація реконструкція і автомобільних доріг, надання

фінансової підтримки суб'єктам у сфері промисловості, надання послуг та інше. Суб'єкти системи публічного управління третього рівня поєднують ознаки суб'єкта і об'єкта управління. Виникає суб'єкт – об'єкт сучасного публічного управління. Його поява обумовлена реалізацією аутсорсингу функцій і повноважень від органів виконавчої влади до недержавних структур. Плавне переміщення публічних повноважень в бізнес-середовище і до інститутів громадянського суспільства, відмова від тотального планування матеріального виробництва, децентралізація державного ініціювання на рівень громадського управління дозволили наділити об'єкти управління ознаками суб'єкта публічного управління.

1. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019

2. Деякі питання реформування державного управління : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. № 474-р. URL/ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80

Г.Є. Бугаєнко,
здобувач кафедра права та
публічного адміністрування
(Маріупольський державний університет)

ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА СЛУЖБА УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Сучасний етап державотворення в Україні будується на засадах правового, суверенного, демократичного суспільства, у якому домінують загальнолюдські цінності. Насамперед, в основу розвитку держави покладено цивілізовані принципи, такі як захист прав, свобод і законних інтересів людини та

громадянина. Конституція України визначає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю (ст. 3) [1].

Нині проблематикою законодавства України у сфері функціонування ДМС займаються такі фахівці в галузі права як відображено у науково-теоретичних дослідженнях таких науковців, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Н. Гнидюк, І. Голосніченко, С. Ківалов, А. Кірмач, І. Коліушко, Є. Курінний, Р. Куйбіда, Є. Микитенко, Н. Нижник, В. Сороко, В. Тимощук, О. Харитонова та ін. Згадані науковці наголошують на важливості розбудови в Україні ефективної ДМС.

Основи охорони природних прав людини і громадянина оберігає чинне законодавство: закони, підзаконні нормативно-правові акти, локальні акти, серед яких відповідне місце належить Концепції національної безпеки і оборони. Державна міграційна служба України (далі - ДМС) значну роль значення в системі захисту прав людини і громадянина, у захисті національної безпеки країни шляхом реалізації державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

ДМС судилося пройти тернистий шлях свого створення – від єдиного всемогутнього правоохоронного органу за часів РСРС, до складу якого входили і підрозділи ДМС до сучасного органу Європейського зразку.

Окремої актуальності набуває функціонування ДМС, а саме географічне розміщення в центрально-східній частині Європи та межуванню з сімома державами, чотири з яких є членами ЄС, Україна залишається привабливою для мігрантів і як трансферна країна на шляху до ЄС, і як країна призначення.

Єдиною суттєвою відмінністю від цивільних прикордонних служб (прикордонної поліції) європейського зразка, і ознакою незавершеності реформ є той факт, що внутрішні процедури військового підрозділу, як і раніше, визначаються Статутами Збройних Сил, що нехарактерно для цивільних правоохоронних органів. Водночас з огляду на загострення загроз безпеки на

східному кордоні, не є доцільним форсувати перехід до суто цивільного регулювання.

Згідно профільного Закону України про державну прикордонну службу на ДПС України покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [2].

Основу законодавчого регулювання ДМС становлять Конституція України, закони України «Про громадянство України», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про імміграцію», «Про національні меншини в Україні», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» та інші суміжні акти.

У 2009 році Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Про утворення Державної міграційної служби України» у цьому ж році Президентом України підписаний Указ «Про зупинення дії деяких положень постанови Кабінету Міністрів України від 24 червня 2009 року № 643». На тепер близько сорока нормативно-правових документів регламентують діяльність Державного департаменту у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб МВС України.

Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 405/2011 було затверджено Положення про Державну міграційну службу України, що ознаменувало собою новий етап законотворчості у сфері міграційних відносин. Зокрема було прийнято низку нормативних актів щодо врегулювання міграційних процесів: нову редакцію Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (2011 р.), Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (2011 р.), Указ Президента України «Про Концепцію державної міграційної політики» (2011 р.), розпорядження Кабінету міністрів України від 15 червня 2011 № 653 «Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство

на 2011-2015 роки». У Міністерстві юстиції України 24 червня 2011 зареєстровано за № 784/19522 спільний наказ МВС України, МЗС України, Міністерства інфраструктури та Голови державної служби «Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належать оформлення та видача документів, що посвідчують особу».

Необхідно відзначити суттєвий прогрес у законодавчому забезпеченні міграційної політики протягом останніх років. Були прийняті у новій редакції або внесені зміни у базові законодавчі акти у цій сфері, підзаконні нормативно-правові акти, включаючи відомчі.

Кабінет Міністрів України постановою від 20.08.2014 № 360 затвердив Положення про Державну міграційну службу України.

Зокрема, ДМС для виконання покладених на неї завдань має право:

- проводити перевірки стану додержання органами виконавчої влади, громадянами, підприємствами, установами та організаціями вимог законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів і вносити пропозиції щодо усунення причин порушення таких вимог;

- ініціювати проведення спільних перевірок з правоохоронними органами та іншими центральними органами виконавчої влади у межах повноважень, передбачених законом [3].

Простежуючи шлях розвитку підрозділів ДМС, можна констатувати, що вони змінюються у відповідності до державної політики, по-друге, їх діяльність залежить від зовнішньої світової політики та державних зобов'язань з окреслених питань, по-третє, сьогоднішній варіант організації діяльності певною мірою можна визначити як перехідний, тому і стабільної правової бази у сфері функціонування ДМС поки що не створено, усунення окремих колізій потребує подальшого удосконалення законодавства.

Удосконалення діяльності ДМС відбувається з урахуванням геополітичного положення країни, національних інтересів, політичних і

економічних пріоритетів та кращих світових надбань нормотворчості та практики правозастосування. На сучасному етапі державотворення в умовах інтеграції у Європейське Співтовариство питання міграції населення, у тому числі трудової та надання притулку, набуває важливого значення і потребує створення ефективного механізму протидії явищам, що становлять загрозу національній безпеці України.

---

1. Конституція України: офіційний текст. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

2. Про Державну прикордонну службу України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 27. Ст. 208.

3. Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України за № 360 від 20.08.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014 (дата звернення - 11.06.2020).

М. В. Бурак,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник наукової лабораторії
з проблем протидії злочинності
(Національна академія внутрішніх справ)

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПІДГОТОВЦІ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Важливим правовим документом, спрямованим на забезпечення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування є

Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2010 роки (Стратегія) [1].

Втім, у поточному році спливає термін реалізації Стратегії. Процес розробки нового документу державної політики потребує вивчення недоліків чинної Стратегії та проблем її реалізації, формування завдань та заходів із врахуванням нових викликів громадянського суспільства та розширення громадської участі у виробленні пропозицій державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.

Так, експерти Національного інституту стратегічних досліджень [2], узагальнюючи результати експертних моніторингів реалізації Стратегії виокремили такі основні проблеми:

- *нечіткий розподіл меж відповідальності органів виконавчої влади щодо реалізації Стратегії та неналежне виконання її завдань.* Система органів, які реалізують Стратегію, включає Координаційну Раду, Кабінет Міністрів України (КМУ), Секретаріат Кабінету Міністрів України (СКМУ), Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (Мінрегіон), обласні державні адміністрації (ОДА), регіональні Координаційні ради та обласні ради. При цьому було чітко визначено такі завдання Кабінету Міністрів України: щорічне затвердження планів заходів щодо реалізації Стратегії, забезпечення його виконання, звітування про його виконання. Основними функціями Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства (КР) мали стати забезпечення методичного супроводу Стратегії, моніторинг та оцінка її реалізації, комунікації щодо її впровадження [2].

На практиці КР не впоралася з поставленими завданнями (за період з 2016 по 2019 роки було проведено загалом три засідання). Фактично питання методичної допомоги Мінрегіону в розробці щорічних Планів заходів, комунікації між громадянським суспільством та владою і контролю за виконанням Планів заходів здійснював СКМУ. Серед проблем неефективності роботи КР експерти зазначають, зокрема, пасивність більшості членів КР у

процесі формулювання пропозицій щодо імплементації Стратегії; недостатню представленість регіональних організацій у складі КР; невирішеність у Положенні про КР питання про можливість та механізм делегування своїх повноважень членами [3].

- *недостатня ефективність юридичних інструментів для узгодження дій Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування (ОМС) у процесі реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.* Відповідно до Стратегії її реалізація мала забезпечуватися спільними зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості для досягнення мети та принципів Стратегії. Оскільки вагома частина її заходів та регіональних програм пов'язана з ухваленням нормативно-правових актів, успішність їх реалізації залежить від роботи Верховної Ради України та місцевих рад [2]/

На рівні Стратегії зазначається, що ОМС беруть участь у її реалізації на підставі та у спосіб, що передбачені законами України, статутами територіальних громад, а також власними актами. Разом із тим законодавство не зобов'язує ОМС ухвалювати місцеві програми сприяння розвитку громадянського суспільства. Незважаючи на те, що позитивна практика співпраці ОМС та громадського сектору у виробленні завдань місцевої політики сприяння розвитку громадянського суспільства існує, у переважній більшості територіальних громад такі документи відсутні.

Однак невизначеність ролі Верховної Ради України у процесі імплементації Стратегії призвела до систематичного невиконання заходів, які передбачали внесення змін до законодавства. Так, важливі для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, вирішенні питань місцевого значення проекти законів України «Про місцевий референдум», «Про гарантії свободи мирних зібрань», «Про загальні збори (конференції) членів територіальної громади за місцем проживання», «Про органи самоорганізації населення» не були розглянуті.

- *неконкретність формулювання завдань, відсутність критеріїв оцінки виконання заходів, різні регіональні практики звітування.* Через неналежну діяльність КР критерії оцінки ефективності та індикатори реалізації Стратегії розроблено не було. Під час моніторингу здійснення заходів експерти відзначили, що половина завдань не містить заходів на своє виконання; частина завдань має процесуальні формулювання, що унеможливлює оцінку їх впливу на стан громадянського суспільства, частина не пов'язана з розвитком громадянського суспільства (зокрема, у регіональних програмах є поширеним включення заходів національно-патріотичного виховання та культурно-мистецького напряму). Ускладнює оцінку виконання планів заходів відсутність чітких очікуваних результатів та єдиних вимог звітності для обласних державних адміністрацій.

Наразі, офіційно робота на рівні КабінетуМіністрів України над проектом нового документу державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства досі не розпочалася. Постановою КМУ від 25 березня 2020 року було ліквідовано Державне агентство розвитку молоді та громадянського суспільства, одним із завдань якого зазначалися реалізація державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства; внесення на розгляд Міністра культури, молоді та спорту пропозицій щодо формування державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства; співпраця з інститутами громадянського суспільства, стимуляція розвитку й ефективної взаємодії інститутів громадянського суспільства, сприяння їх участі у формуванні та реалізації державної політики на всіх рівнях. Таким чином, залишається відкритим питання про визначення профільного міністерства, яке буде координувати цей напрям.

Відтак, Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021-2026 роки, потребує нових форматів форматів взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства та шляхів їх реалізації. Поділяємо думку експертів [2] щодо запропонованих рекомендацій, врахування

яких покращить інклюзивність процесу ухвалення нової Національної стратегії, а також якість координації діяльності. Зокрема:

1. Потребує вирішення питання визначення державного органу, відповідального за підготовку проекту нової Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021-2026.

2. Процес підготовки проекту нової Національної стратегії має відбуватися за умови широкого залучення представників громадянського суспільства.

3. Серед ключових положень, які мають бути передбачені у новій Національній стратегії, необхідно відзначити: чіткий розподіл функцій органів виконавчої влади щодо реалізації, моніторингу та оцінки виконання документу на етапі підготовки планів заходів, оприлюднення звітів про виконання планів заходів, аналізу досягнення очікуваних результатів заходів; конкретні інструменти участі Верховної Ради України у процесі імплементації Національної стратегії (залучення народних депутатів до опрацювання планів заходів та моніторингу їх виконання); рекомендації для органів місцевого самоврядування щодо ухвалення місцевих програм сприяння розвитку громадянського суспільства; визначення індикаторів виконання завдань (кількісні показники, конкретний очікуваний результат) тощо.

4. Ефективність імплементації Стратегії потребує налагодження якісної комунікації між суб'єктами її виконання. Оптимальним рішенням може стати розробка комунікаційної стратегії Секретаріатом Кабінету Міністрів України, Офісом Президента України та відповідальним міністерством за реалізацію планів на виконання стратегії.

5. Результати виконання чинної Стратегії свідчать про необхідність відновлення повноцінної роботи Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства (КР).

Відтак переконані, що практична реалізація нової Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2026 роки та формування сучасних підходів до своєчасного коригування стратегічних напрямів та завдань реалізації відповідного спрямування державної політики

потребують дієвої підтримки державою суспільно значущих громадських ініціатив та громадських об’єднань, загалом активної взаємодії громадянського суспільства і держави у проведенні реформ та впровадженні нагальних змін у політичній, соціальній, економічній та гуманітарній сферах, активної взаємодії з вирішення проблем, що перешкоджають цьому.

1. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016. URL: https://www.president.gov.ua/documents/682016-19805

2. Нові формати взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства у підготовці Національної Стратегії розвитку громадянського суспільства: URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-05/strategiya-rozvytku-gromadyanskogo-suspilstva.pdf

3. Олександр Заславський, Володимир Скрипець, Марія Соколова. Моніторингове дослідження: Імплементація Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 - 2020 роки. Офіс Ради Європи в Україні, К.: 2019. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Brochure_10.12.19_final.pdf

Л.А. Валько,

здобувач вищої освіти

(Львівський національний університет імені Івана Франка)

ЗМІНИ ДО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЯК ВАЖЛИВИЙ КРОК ДО ЧЛЕНСТВА В ЄС ТА НАТО

Актуальність цих змін зумовлена прагненням України стати членом Європейського Союзу та НАТО. Вагомість змін в Конституції полягає в тому, що вперше на конституційному рівні в Україні було закладено зовнішньополітичний вектор, спрямований на членство в ЄС та НАТО.

Співпрація Україна-ЄС здійснюється в багатьох сферах суспільного життя. В Постанові Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України» від 2 липня 1993р. вперше було зазначено, що «перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в Європейських Співтовариствах». [1]

На даний час, основним документом для провадження співпраці є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка є найбільшим за об'ємом та найважливішим за сутністю міжнародно-правовим документом у двосторонніх відносинах. Виконання Україною цієї Угоди передбачає низку суттєвих переваг для нашої держави, що не може не впливати на прихильність населення України щодо приєднання до Європейського Союзу.

Співпраця Україна-НАТО цінна для України, перш за все, підтримкою безпекової сфери України, зокрема збройних сил, підготовкою кадрів, подоланню ізольованості і більшого обміну як матеріального, так і інформаційного, кадрового, створенням соціальних та безпекових стандартів. Членство в НАТО має відповідні переваги, які має і колективна безпека, і членство в альянсі демократичних держав.

Вимоги НАТО перед Україною можна віднайти в плані дій "Україна – НАТО". Цей план є вагомим кроком в діях щодо набуття членства. В ньому окреслено основні цілі, які Україна має досягнути, перш ніж вона приступить до виконання дій щодо членства.

Також варто зазначити, що цей документ є одностороннім, тобто Україна відповідальна за його виконання. Щодо основних завдань, які постали перед Україною, можна виокремити зміцнення українських демократичних інституцій, зміцнення засад і свободи слова в Україні, підвищення економічного рівня, членство в СОТ та викорінення корупції в державі.

Проект змін до Конституції в аналізованому контексті до законодавчого органу подав у вересні 2018 року президент Петро Порошенко.

22 листопада Верховна Рада 311 голосами ухвалила в першому читанні президентський законопроект про зміни до Конституції щодо стратегічного курсу країни на членство в Європейському союзі й НАТО.

Для ухвалення конституційних змін у другому читанні необхідно було, щоб на наступній черговій сесії після першого читання за них проголосували не менш ніж 300 парламентарів.

7 лютого Верховна Рада 334 голосами ухвалила у другому читанні законопроект про закріплення в Конституції стратегічного курсу України на членство в Європейському союзі й НАТО.

Зміни до Конституції, які закріплюють курс України на членство в Європейському Союзі та НАТО набули чинності з 21 лютого - наступного дня після того, як закон було опубліковано у газеті "Голос України".

Проте, в цьому питанні слід не забувати, що внесення змін до Конституції не означає швидкого членства в НАТО чи ЄС. Для цього ще потрібно виконати багато умов, які передбачені Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; виконати план дій «Україна-НАТО» на належному рівні й з відповідними результатами, які, повинні бути високо оціненими вищим керівництвом НАТО та ЄС, а також Україна повинна провести необхідні реформи.

Вважається, що сама необхідність закріплення стратегічного курсу полягає в тому, щоб ускладнити зміну зовнішньополітичного курсу, якщо колись до влади прийде «антизахідний уряд».

закріплюється незворотність стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Водночас, із Перехідних положень Конституції виключається пункт, який передбачає використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань на умовах оренди

відповідно до міжнародних договорів. Це необхідно для того, щоб Конституція формально не дозволяла перебувати в Криму Чорноморському флоту Росії.

“Підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України”, – тепер йдеться у преамбулі до Конституції.

У статті 85 про повноваження Верховної Ради “визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики” доповнили формулюванням – “реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору” [2].

До повноважень Президента додано, що він гарант цієї реалізації, а Кабміну – що він забезпечує цю реалізацію.

Генеральний секретар НАТО – Єнс Столтенберг на прес-конференції, напередодні зустрічі міністрів оборони Альянсу у Брюсселі, високо оцінив від імені Альянсу ухвалення Верховною Радою змін до Конституції щодо курсу України на членство в ЄС та НАТО.

“Україна – це високо цінований партнер НАТО. Ми надаємо допомогу Україні у різних сферах. Ми також закликаємо країни-члени надавати допомогу Україні на двосторонньому рівні. Ми робимо це для того, щоб допомогти Україні рухатися в напрямку євроатлантичної інтеграції, модернізувати її збройні сили, здійснювати реформи, зокрема боротися з корупцією” [3].

Сьогодні, гострим питанням стоїть ставлення і довіра населення до членства в ЄС та НАТО. За даними Центру Разумкова, тільки 6-7% опитаних респондентів по Україні говорять, що знають, що таке НАТО, чим займається ця організація. Більшість просто знаходиться в інформаційному вакуумі. То ж не дивно, що сьогодні рівень прибічників вступу до НАТО коливається до третини населення України. Третина населення вагаються зі своїм рішенням. І ще третина проти такого кроку.

Ще одне дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова станом на січень 2020 року надає таку аналітику: якби найближчим часом відбувся референдум з приводу вступу України до ЄС, то майже дві

третини (63,3%) усіх опитаних проголосували б за вступ. Проти проголосували б 21,6% респондентів, решта не брали б участь у референдумі або не визначилися з відповіддю.

За вступ до ЄС проголосували б абсолютна більшість респондентів у Західному (78,4%), Центральному (68,7%) та Південному (51,5%) регіонах, а також відносна більшість опитаних у Східному регіоні (46,8%).

Якби найближчим часом відбувся референдум з приводу вступу України до НАТО, то за вступ проголосували б відносна більшість опитаних (49,8%). Проти проголосували б 29,8% респондентів, решта не брали б участь у референдумі або не визначилися з відповіддю. За вступ до НАТО проголосували б абсолютна більшість респондентів у Західному (73,2%) та Центральному (57,4%) регіонах, а також меншість опитаних у Південному (31,9%) та Східному регіоні (24,8%) регіонах [4].

Вважаю, що завдяки більшій активності та допомозі зі сторони ЄС та НАТО, можна досягти більшої прихильності населення України і зацікавленості в членстві. Оскільки, відповідно до даних Центру Разумкова, є велика необхідність в просвітницькій діяльності і проектах, спрямованих на розуміння населенням що собою уявляють ЄС та НАТО, які їх цілі та наслідки ймовірного членства; зокрема, з метою інформування існує «Програма інформування населення щодо питань євроатлантичної інтеграції».

Підсумовуючи, можна сказати, що прийняття Закону сприятиме реалізації європейського та євроатлантичного вибору через розширення та поглиблення співробітництва України з Європейським Союзом та Організацією Північноатлантичного договору аж до набуття повноправного членства, зміцненню національної безпеки нашої держави, матиме наслідком гарантію її суверенітету і територіальної цілісності.

Виборці отримають додатковий привід вимагати у політиків запровадження європейських норм, і дискутувати з тими, хто виступає проти європейського вектору розвитку України. А партії, які виступають за “примирення з Росією”, “євразійський союз” тощо – стають на шлях, що

суперечить Конституції. І це вже є важливим для політичного розвитку держави [5]. А також, завдяки проєвропейським конституційним нормам, ми вкотре декларуємо те, що Україна поділяє цінності Європейського Союзу.

---

1. Про основні напрями зовнішньої політики : Постанова Верховної Ради України від 02.07.1993 р. №3360-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3360-12

2. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 07.02.2019 р. № 2680-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/2680-19.

3. Європейська правда. URL: https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/02/12/7092726/.

4. Рівень підтримки громадянами вступу України до ЄС та НАТО (січень 2020 р.). *Разумков центр.* URL: http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/riven-pidtrymky-gromadianamy-vstupu-ukrainy-do-yes-ta-nato-sichen-2020r.

5. Сидоренко С. Шкоди не буде, користь можлива: що насправді змінять «євроатлантичні норми» у Конституції». *Європейська правда*. 05.09.2018 р. URL: https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/09/5/7086457/.

Т.В. Василюк,

суддя, докторант заочної докторантури

(Прикарпатський інститут ім. М. Грушевського ПрАТ

«ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»)

ПРОЦЕДУРНІ АСПЕКТИ ПРИТЯГНЕННЯ СУДДІВ УКРАЇНИ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

За чинним національним законодавством процедура притягнення судді до

адміністративної відповідальності є доволі суперечливою й недосконалою. Суддя притягується до неї за загальними правилами. Викликає зауваження насамперед той факт, що в Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі-КУпАП) [1] не передбачено спеціального органу, уповноваженого складати протокол про адміністративне правопорушення, вчинене суддею, або накладати на останнього адміністративні стягнення. При вчиненні суддею правопорушення, стягнення застосовують органи внутрішніх справ або органи виконавчої влади, саме вони мають притягати суддю до відповідальності, тобто бути «суддею над суддею» [2, с. 8], що суперечить не тільки високому статусу судді в механізмі державної влади, а й загально-правовим засадам, зокрема, верховенству права, поділу влади, незалежності й неупередженості суддів.

За фактом ненадання доступу до судового рішення або матеріалів справи за заявою особи, а також інше порушення Закону України «Про доступ до судових рішень» (ст. 212-3 КУпАП) протокол вправі скласти уповноважені особи секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. В даній ситуації залишається незрозумілим, яке відношення ці посадові особи мають до суддів і яким чином вони реалізовують надані КУпАП повноваження.

Згідно з ч. 3 ст. 126 Конституції України, без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано в адміністративному порядку або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Як справедливо наголошує з цього приводу О. Л. Польовий, у провадженні про адміністративне правопорушення суддя взагалі не може бути затриманий чи заарештований, оскільки адміністративне провадження не передбачає винесення судом обвинувального вироку [3, с. 13].

У постанові Пленуму Верховного Суду України від 13 червня 2007 р. за № 8 «Про незалежність судової влади» також вказано, що в процесі провадженням про адміністративні правопорушення суддя не може бути

затриманий чи заарештований, оскільки таке провадження не передбачає винесення судом вироку [4]. Отже, це положення разом із конституційними приписами виключають можливість застосування до представника судової влади такого виду стягнення, як адміністративний арешт.

Відповідно до ч. 3 ст. 49 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддя не може бути підданий приводу чи примусово доставлений до будь-якого органу чи установи, крім суду, за винятком випадків затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину[5].

Проте у цьому контексті варто погодитися з Л. Є. Виноградовою, яка вважає, що примусове доставлення судді до державного органу має бути винятковим заходом, який має застосовуватися лише в тих поодиноких випадках, коли для з'ясування особи потрібен певний час [6, с. 82].

Проникнення в житло або інше володіння судді чи його службове приміщення, особистий чи службовий транспорт, проведення там огляду, обшуку чи виїмки, прослуховування його телефонних розмов, особистий обшук судді, а так само огляд, виїмка його кореспонденції, речей і документів можуть провадитися лише за судовим рішенням.

Водночас відсторонення судді від посади в рамках адміністративного провадження про адміністративне правопорушення чинним законодавством не передбачено.

При цьому Л. Є. Виноградова підкреслює, що гарантії незалежності суддів знижуються вже самою процедурою адміністративної відповідальності, оскільки вона не виключає певної процесуальної участі посадових осіб різних державних органів, які є учасниками провадження у справі про адміністративне правопорушення, і не створює перешкод для провокацій і тиску на суддів, які, на думку цих посадовців, чимось «завинили» перед ними [6, с. 82-83].

Разом з тим, існує точка зору, згідно з якою специфіка правового статусу суддів узагалі потребує виключення можливості застосування щодо них санкцій, визначених КУпАП. Відповідно до цього підходу притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності вважається доцільнішим, ніж

адміністративна відповідальність на загальних підставах [7, с. 102].

Слід також звернути увагу на деякі процедурні положення, пов'язані із адміністративною відповідальністю за корупцію. Суб'єктом, уповноваженим на складення адміністративного протоколу по корупційним правопорушенням є Служба безпеки України (СБУ). Справа про адміністративне правопорушення розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи (ч. 1 ст. 277 КУпАП). Органом, уповноваженим розглядати справи про ці правопорушення, є суди (ст. 221 КУпАП). До видів стягнень, які накладаються за вчинення таких правопорушень, переважно належить грошовий штраф та позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на певний строк.

Практика застосування норм КУпАП щодо корупційних правопорушень, як відзначають науковці, свідчить, що досить типовим способом уникнення адміністративної відповідальності за них є затягування строків розгляду справи, що призводить до спливу строків давності накладення відповідних стягнень, а також звільнення винних осіб від адміністративної відповідальності відповідно до ст. 22 КУпАП (за малозначністю діяння).

Так, в 2016 р. Апеляційний суд Київської області скасував 4 постанови місцевих судів про звільнення від адміністративної відповідальності через малозначність правопорушення за апеляційними скаргами прокурорів, вказавши, що посилання на відсутність істотної шкоди інтересам суспільства й потерпілих, а також на відсутність прямого умислу на вчинення правопорушення не є критерієм, за яким можливо оцінити малозначність діяння. Відповідно до принципу індивідуалізації дії, вчинені особами, яких притягують до відповідальності, у подальшому можуть слугувати негативним прикладом для інших» [8].

З урахуванням викладеного, варто підтримати позицію вчених, що існує потреба у визначенні критеріїв малозначності адміністративних корупційних діянь, у тому числі вчинених суддями, що призведе до більш справедливого

покарання причетних до відповідних діянь осіб.

На законодавчому рівні доцільно усунути конкуренцію підстав адміністративної й дисциплінарної відповідальності судді та внормувати процедурні аспекти притягнення судді до адміністративної відповідальності. Зокрема, органом, який вправі притягати суддю до цього виду відповідальності, має бути виключно суд. Інші юрисдикційні органи, які за КУпАП уповноважені накладати адміністративні стягнення, не можуть брати участь у притягненні судді до адміністративної відповідальності.

У КУпАП теж має бути закріплено, що справа про адміністративну відповідальність судді не може бути розглянута тим судом, в якому працює суддя. Також у КУпАП слід навести перелік адміністративних стягнень, які не можуть бути застосовані до судді. Зокрема, з огляду на особливий правовий статус останнього, не можна застосовувати до нього такі адміністративні стягнення, як громадські або виправні роботи, адміністративний арешт.

Потребує чіткої регламентації також положення, що за адміністративні правопорушення, вчинені поза межами професійної діяльності, судді притягаються до адміністративної відповідальності на загальних підставах. Конкуренція підстав адміністративної і дисциплінарної відповідальності судді має вирішитися шляхом встановлення дисциплінарної відповідальності судді за діяння, вчинені при відправленні правосуддя й виключення відповідних положень з КУпАП. Тобто перевагу треба віддавати дисциплінарній відповідальності судді, що убезпечить суддів від випадків неправомірного втручання в їх діяльність шляхом зловживання адміністративною відповідальністю судді.

Отже, належна організація притягнення до адміністративної відповідальності осіб, що мають статус судді, є важливим механізмом контролю якості суддівських кадрів, що також дозволяє виявляти негативні деформації особистості і відповідним чином реагувати на них.

1.Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від

7 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (з наст. змін. та допов.).

2.КононенкоЮ.В.Адміністративно-правова охорона права на справедливий судовий розгляд в Україні : автореф. дис. …канд. юрид. наук. Київ, 2015. 20 с.

3.Польовий О. Л. Гарантії суддівської незалежності при притягненні суддів до юридичної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2014. 20 с.

4.Про незалежність судової влади : постанова Пленуму Верховного Суду України від 13.06.2007 р., № 8. *Вісник Верховного Суду України.* 2007. № 6. С. 2-6.

5.Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р., № 1402-VIII. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19.

6.Виноградова Л. Про вдосконалення порядку притягнення суддів до цивільно-правової, кримінально-правової, адміністративної відповідальності. *Юридична Україна*. 2005. № 4. С. 82-88.

7.Марочкін І. Є., Крючко Ю. І., Москвич Л. М. Статус суддів: навч. посіб.; за заг. ред. І. Є. Марочкіна. Харків: Право, 2009. 120 с.

8.Офіційний веб-портал судової влади України. URL : http://court.gov.ua/.

А.В. Волянюк,
магістр права

МЕХАНІЗМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ОБМЕЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ

Україна як і будь-яка інша демократична держава світу на законодавчому рівні закріпила перелік прав та свобод людини та громадянина, а також чітко зазначила, що даний перелік не може звужуватися чи суб’єктивно тлумачитись.

Про те треба зазначити, що дані законодавчі положення стосуються лише мирного періоду існування держави, а коли національним інтересам держави

щось або хтось загрожує то тоді чітко передбачений законодавчий механізм обмеження конкретних прав людини, про те треба зазначити, що права які знаходяться в переліку можливих до обмеження не є безпосередньо життєнеобхідними.

Загрози перед державою, які можуть стати причиною такого обмеження можуть мати різний характер, починаючи від природнього характеру, наприклад екологічного лиха, чи певних суттєвих кліматичних змін, і закінчуючи причинами які напряму залежать від людини, це і військові дії проти України, і внутрішньодержавні масові заворушення,і інші причини які можуть стати загрозою національній безпеці та обороні держави.

Для нашої держави яка вже багато років знаходиться в стані гібридної війни та відкритих бойових дій на території проведення Операції Об'єднаних Сил питання обмеження деяких прав та свобод є вкрай актуальним, це викликано необхідністю повного державного контролю певних сфер життя, на певних територіях, для запобігання злочинних дій агресора.

Тому, на мою думку треба приділити увагу питанню обмеження конкретних прав та свобод, бо у ситуаціях режиму Надзвичайного стану чи Воєнного стану чи іншої небезпечної для держави ситуації такі обмеження є необхідним елементом внутрішньої державної політики.

Основні базові питання обмеження прав та свобод людини та громадянина чітко передбачені Конституцією нашої держави, першим допустимим обмеженням передбачено можливість держави обмежувати права людей на мирні зібрання, протести і інші дії які прямо передбачені в ст.39 Конституції.

Такі обмеження дійсно можуть бути дуже ефективними під час різних надзвичайних ситуацій, бо масове скупчення людей на відкритих ділянках може бути небезпечним як для них самих так і для держави, яка в складний період не може виділяти людські та технічні ресурси для забезпечення безпечного та легітимного проведення даних заходів.

Дуже обговорювальним та дискусійним питанням є право держави обмежувати право власності фізичних та юридичних осіб, яке прямо

передбачено в Конституції, про те виключне право держави на вилучення об'єктів приватної власності можливе лише в ситуаціях суспільної необхідності, тобто тоді коли є реальна загроза всьому українському суспільству або навіть постає питання про подальше існування України як держави [1].

В таких ситуаціях дані дії є цілком обґрунтованими та мають як логічну так і правову основу.

Наступним обмежувальним заходом є дії держави щодо втручання в особисте життя людини, шляхом проникнення до житла, втручання в телефонне чи електронне спілкування, яке реалізується правоохоронними органами.

Якщо виходити з актуальних політики-військових реалій, то дане виключне право держави дійсно має місце бути, і на мою думку дані дії держава повинна проводити навіть без загальнодержавного встановлення Надзвичайного стану чи Воєнного стану, це викликано передусім тим, що ворожі дії Російської Федерації проти України проходять не тільки на території проведення ООС, але і в інформаційному, телекомунікаційному, гуманітарному середовищах, шляхом проведення агітації, вербуванню, створення та фінансуванню незаконних збройних формувань та груп, і тому право держави на втручання в особисте життя людини може мати ефективні наслідки [1].

Це все стосувалося можливостей обмеження прав людини які чітко передбачені в основному законі нашої держави, про те є ще один законодавчий акт який має перелік обмежувальних дій держави по відношенню до людини.

Таким актом виступає Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», саме він у ст.18 надає виключний перелік прав та свобод які можуть бути повністю чи частково обмежені під час введення даного режиму.

Про те обмеження про які йдеться у вищенаведеному нормативно-правовому акті вони як правило не стосуються основоположних прав людини та громадянина, а носять більш профільний характер [2].

Це і вилучення у населення для потреб держави зареєстровану вогнепальну та холодну зброю, техніку, як цивільну так і військово-тренувальну, і інші речі

які по своєму призначенню можуть стати ефективними для держави в ситуації яка складеться [2].

Важливим питанням постає питання щодо тлумачення та розкриття законодавчих обмежувальних конструкцій та дій, треба сказати, що перелік прав які можуть обмежуватися ні в якому разі не можу збільшуватися розширюватися чи видозмінюватися іншими способами, він є вичерпним.

Також, важливим моментом є те, що обмежувальні дії мають абсолютний характер, тобто стосуються всіх людей, а не окремих осіб чи категорій осіб.

Якщо підбити підсумок то можна сказати, що кожна країна в своєму законодавстві має положення про обмеження прав в тих чи інших ситуаціях, і наша держава не стала виключенням.

Коли ми говоримо про тимчасові обмеження то річ йде не про узурпацію влади чи зловживання нею, а мова йде про національні інтереси держави, і тому дані дії з боку держави є цілком обґрунтованими та вимушеними.

---

1. Конституція України: прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України від 28 черв. 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» // *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23 Ст.176.

Л.А. Гачак-Величко,
викладач циклової комісії з гуманітарних дисциплін
(Національна академія сухопутних військ імені П. Сагайдачного)
І.М. Целюх,
начальник Військового коледжу сержантського складу
(Національна академія сухопутних військ імені П. Сагайдачного)

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ЗАРУБІЖНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

В умовах існування суспільства, коли значна увага зосереджена на забезпеченні миру та безпеки людства, виникає нагальна потреба в забезпеченні реалізації та створенні реального механізму захисту прав і свобод військовослужбовців.

Питання можливості реалізації виборчого права військовослужбовців в Україні виникло із прийняттям важливого нормативного акту, що закріплював права і обов'язки військовослужбовців – Закон «Про політико-правове становище військових» від 25 березня 1918 року. Цей закон обмежував військовослужбовців у деяких політичних правах. Військовослужбовцям заборонялося користуватися активним виборчим правом; входити до складу будь-яких організацій політичного характеру; передавати свій голос особисто або через довірених осіб у законодавчі установи; брати участь у різноманітних мітингах та демонстраціях політичного характеру. Але військовослужбовці не позбавлялися пасивного виборчого права. Передбачалося, що вони могли обиратися в законодавчі органи держави нарівні з іншими громадянами. Саме таким чином в армії було вирішене питання деполітизації. Завдяки правовому регулюванню цього питання військовослужбовці були виведені з-під впливу різних політичних сил, що було надзвичайно важливим на той час для

утримання від політичної боротьби однієї з найважливіших структур держави [1, с.292].

Якщо розглядати зарубіжну законодавчу практику, то в ст. 270 Конституції Португальської Республіки закріплюється, що закон може встановлювати обмеження прав на свободу слова, на зібрання, маніфестації, об'єднання, подання колективних петицій і пасивного виборчого права військовослужбовців, що знаходяться на постійній дійсній службі, а також співробітників служб і сил безпеки [2]. Відповідна норма є у Кодексі оборони Французької Республіки від 20 грудня 2004 року, де у ст. L4121-3 закріплена заборона для військовослужбовців, що перебувають на дійсній службі, приєднуватися до груп чи політичних об'єднань. Однак, якщо військовослужбовець висуває свою кандидатуру на виборну посаду, заборона членства в політичній партії призупиняється на строк виборчої компанії, а у випадку обрання – продовжується на строк виконання повноважень[3].

Досліджуючи конституційний розвиток Туреччини 20-го століття, можна помітити схильність цієї країни до захоплення державної публічної влади військовими силами неконституційним шляхом. В період з 1960 по 2016 роки варто виділити 5 серйозних конституційних криз, причиною яких ставали турецькі військові сили, що з тих чи інших причин неконституційним шляхом захопили (намагалися захопити) державну владу. А саме:

1. Державний переворот у Туреччині 1960 року;
2. Державний переворот у Туреччині 1971 року;
3. Можливий державний переворот у Туреччині 1993 року;
4. Військовий меморандум 1997 року;
5. Спроба військового перевороту 2016 року.

Дослідивши історичний розвиток цієї конституційної моделі, можна стверджувати, що багаторічний досвід військових переворотів примусив турків, незважаючи на порушення Декларації прав людини і громадянина, позбавити військовослужбовців права активного голосу. Цей непопулярний захід мав вивести армію з-під впливу політичних партій, стабілізувати її та приборкати, а

також уникнути в майбутньому захоплення влади військовими силами. Порівняно з іншими державами виборче право України є більш гуманним та демократичним.

Законодавством України закріплені обмеження щодо участі військовослужбовців у місцевих виборах – заборона бути членами виборчих комісій (ч.3 ст.21), участі у передвиборній агітації (ч.1 ст.60), заборона бути представником місцевої організації партії в територіальній виборчій комісії (ч.1 ст.61), заборона бути уповноваженою особою місцевої партії (ч.7 ст.61), заборона бути офіційним спостерігачем від кандидата, місцевої організації партії (ч.1 ст.64), заборона виступати офіційним спостерігачем від громадської організації (ч.4 ст. 66) [4].

У законодавствах зарубіжних країн присутня значна кількість обмежень щодо виборчих прав військовослужбовців, яка позбавляє їх як громадян своєї країни одного із найважливіших конституційних прав. Варто наголосити на наявність таких явищ в Україні, як:

- нерозвинена партійна система. Відсутність політичного досвіду формування стійких парламентських коаліцій;
- анексована частина території. Військовий конфлікт на Сході України;
- посилена та чисельна українська армія;
- специфічне геополітичне становище України, яке провокуватиме політичне і військове протистояння на її території «великих гравців»;
- часте виникнення урядових криз, котрі неможливо вирішити конституційним шляхом.

---

1. Кравчук М.В. Правові основи будівництва Національних Збройних Сил України в 1914-1993 рр.:(орг. структура, штати: Іст.- правове дослідження). Івано-Франківськ: Плай, 1997. 292 с.

2. Конституція Португальської Республіки від 02.04.1976 [Електронний ресурс] – Режим доступа:

http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm.

3. Code de la d?fense. Parties l?gislative et r?glementaire – Textes mis ? jour au 25 mars 2015 // Administration – D?fense, s?curit?. 2015. 632 p.

4. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/595-19.

М.Т. Гаврильців,
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
В.М. Висоцький,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу факультету № 3
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Конституційна реформа займає одне з пріоритетних місць у всеохоплюючому процесі реформування держави і права в Україні. Історичний досвід свідчить, що зазвичай усі конституційні реформи є результатом різноманітних суспільно-політичних суперечностей, що виникають внаслідок вичерпання регулятивного потенціалу окремих положень конституційних актів. Окрім того, потреба проведення конституційної реформи може бути викликана зміною політичного, економічного чи соціального устрою, для подолання економічної кризи, конституційних конфліктів тощо.

Сучасні внутрішні та зовнішні виклики роблять досить складним прогнозування перспектив конституційної реформи на сучасному історичному етапі розвитку Української держави. Та важливо винести корисний досвід з попередніх періодів конституційного реформування в Україні. Успішність, ефективність і легітимність реформ значною мірою залежить від спроможності реформаторів створити зрозумілий і прийнятний образ майбутнього держави, в якій людина почуватиметься найвищою соціальною цінністю, а її права і свободи та їхні гарантії визначатимуть зміст і спрямованість діяльності держави. Політичні сили, представлені у владі, мають усвідомлювати, що мета конституційної реформи полягає не в тому, щоби забезпечити їх панування, а в тому, аби забезпечити сталий розвиток суспільства та держави, становлення справжнього конституціоналізму в Україні.

Сутність конституційної реформи, що є важливим етапом розвиту кожної сучасної держави, полягає у приведенні у відповідність юридичної конституції до фактичної конституції, тобто адаптацію конституції держави під реальні потреби суспільства та людини. Її особливості полягають у тому, що вона представляє собою, з однієї сторони, соціально-політичний, а з іншої – правовий процес. У конституційній реформі відображена як динаміка найважливіших суспільних відносин, так і динаміка засобів їх правового регулювання.

Визначальною функцією будь-якої конституційної реформи слід вважати забезпечення переходу держави та права до якісно нового етапу існування.

Під час конституційної реформи відбувається нове народження держави та права. Ідея народження нової державності спочатку постає в умовиводах учених, політиків, дослідників. Цей період може тривати десятиліттями й стосуватися не одного покоління людей. Характерними для нього є боротьба окремих думок і навіть ідеологій. Але він об’єктивно необхідний, бо складається з таких обов’язкових етапів:

– підготовки громадської думки до сприйняття нової державності. Впливаючи на громадську свідомість, конституційна реформа трансформує

ідею в маси й тим самим поступово розширює соціальну базу майбутньої державності;

– теоретичного оформлення створення нової державності: саме в умовах конституційної реформи формується науково-теоретична платформа перетворювальних процесів, що поступово пояснює модель майбутньої державності.

Конституційна реформа має визначальне значення для проведення усіх інших галузевих реформ, які вкрай необхідні суспільству – політичної, адміністративної, судової, реформи територіального устрою, місцевого самоврядування та децентралізації влади.

Конституційна реформа є стрижнем і правовою основою якісних змін життя суспільства та держави, що передбачає якісні політико-правові перетворення, проявляється в модернізації політичної системи суспільства й має на меті досягнення таких цілей:

по-перше, забезпечення дієвості легітимної Конституції держави – стає можливою за умови виконання таких завдань:

1) розробити комплексні конституційні зміни через інклюзивний процес, широкі громадські консультації та з урахуванням рекомендацій Венеційської комісії;

2) внести зміни до Конституції України відповідно до конституційної процедури;

3) посилити роль громадянського суспільства в конституційних процесах через підняття обізнаності громадян з ідеологією конституціоналізму та положеннями Конституції України;

по-друге, забезпечення державою реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, що може бути досягнутим через:

1) закріплення механізмів реального забезпечення соціально-економічних прав громадян у Конституції України, виходячи зі збалансованості зобов’язань та ресурсів держави;

2) встановлення ефективних механізмів гарантування конституційних прав і свобод, зокрема забезпечення реалізації всіх конституційних прав і свобод людини та громадянина на законодавчому рівні (забезпечення участі у державному управлінні через всеукраїнський та місцеві референдуми тощо);

по-третє, формування механізму державної влади, спроможного ефективно керувати державою в інтересах українського суспільства, що може буде досягнута шляхом:

1) закріплення балансу гілок влади в межах парламентсько-президентської республіки, який унеможливить узурпацію влади будь-ким із вищих посадових осіб;

2) посилення парламентаризму, зокрема скасування імперативного мандату народного депутата, прийняття Закону «Про нормативно-правові акти» тощо;

3) закріплення статусу Уряду, який би надав можливість ефективно розробляти і впроваджувати ефективну державну політику;

по-четверте, децентралізація публічної влада в умовах сформованого спроможного місцевого самоврядування, що досягається шляхом:

1) закріплення в Конституції України оптимальну для формування спроможного місцевого та регіонального самоврядування адміністративно-територіальну систему;

2) закріплення на конституційному рівні сильного місцевого самоврядування, тобто встановити гарантії забезпечення матеріальними, фінансовими та організаційними ресурсами органів місцевого самоврядування для здійснення ними власних і делегованих повноважень;

3) встановлення оптимального і ефективного державного контролю за законністю діяльності органів місцевого самоврядування;

по-п’яте, забезпечення ефективного механізму правовової охорони Конституції України, що стає можливим через:

1) закріплення дієвих процедур відповідальності Президента України, народних депутатів, урядовців за порушення Конституції України, зокрема

спрощення процедури імпічменту Президента України, обмеження депутатської недоторканності тощо;

2) встановлення гарантій формування та діяльності незалежного та професійного Конституційного Суду України, який буде спроможний захистити Конституцію України правовими засобами [1, с.4-6].

Одним з основних завдань конституційної реформи є встановлення механізму державної влади, який би унеможливлював узурпацію влади будь-ким з вищих посадових осіб держави, і при цьому б забезпечував єдність державної політики. Окрім того, конституційна реформа має визначальне значення для проведення усіх інших галузевих реформ. Важливим завданням конституційної реформи є встановлення механізму державної влади, який би унеможливлював узурпацію влади будь-ким з вищих посадових осіб держави, і при цьому забезпечував би єдність державної політики.

Дорожня карта реформ 2019-2023 рр.: аналітичне видання / упорядник Б. Яцун. Київ: Топ Левел, 2018. 74 с.

С.С. Гнатюк,
кандидат юридичних наук, доцент,
декан факультету № 3 ІПФПНП
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС ТА ЙОГО ВИДИ

До найважливіших функцій держави Конституцією України віднесено забезпечення прав і свобод людини, соціальний, правовий та економічний захист громадян. Саме права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість державної діяльності, а їх закріплення та реалізація – головний обов’язок держави.

Реалізація положень Конституції України значною мірою залежить від організації публічного управління [1].Саме комплекс цих важливих проблем належить до компетенції адміністративного права – фундаментальної галузі правової системи України, яка відіграє роль обов'язкового інструмента, за допомогою якого реалізується публічність у діяльності адміністрації, спрямованої на задоволення потреб суспільства. Норми адміністративного права є правовою основою побудови й ефективного функціонування публічної влади.

Безпосередньо нормами адміністративного права встановлюються публічні правовідносини та закріплюються: права й обов'язки громадян, інших суб'єктів публічної діяльності; організаційні та правові засади функціонування всієї системи публічної адміністрації; здійснюється розподіл повноважень між органами управління та їх структурними одиницями; визначаються принципи, методи, форми публічної діяльності.

На сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою адміністративно–правового регулювання є встановлення і регламентація таких взаємовідносин громадян, якими кожній людині має бути гарантовано реальне дотримання й охорона належних їй прав і свобод у сфері виконавчої влади, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення.

Адміністративне право як поліструктурне явище включає, поряд з іншими, і таку підгалузь права, як адміністративно–деліктне право, інститутом якого є адміністративно–деліктний процес. Слід зазначити також, що процесуальною галуззю адміністративного права є адміністративно-процесуальне право. Тут доцільно зауважити, що деякі науковці дозволяють собі певну неточність у використанні термінології, вживаної у правових галузях. Окремі з них «адміністративно-процесуальне право» та «адміністративний процес» трактують як синонімічні поняття. Безперечно, такий підхід, не є вірним.

Важливо виокремити принципову відмінність, що існує між поняттями «адміністративно-процесуальне право» та «адміністративний процес». Якщо адміністративно-процесуальне право – це система юридичних норм, якими

регламентуються державно–владні, організуючі суспільні відносини, що виникають у зв’язку з реалізацією адміністративно-процесуальної форми із застосуванням норм відповідних матеріальних галузей права, то адміністративний процес розглядається – насамперед, як урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених суб’єктів, спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ.

На теперішній час серед науковців немає єдиної думки щодо розуміння правової категорії «адміністративний процес».

З точки зору прихильників юрисдикційної концепції адміністративного процесу, він є особливим видом виконавчої та розпорядчої діяльності, безпосередньо пов’язаної з можливістю реалізації у примусовому порядку відповідних нормативно-правових актів, які визначають права та обов’язки учасників матеріального адміністративного відношення. Таким чином, адміністративний процес розглядається як спосіб забезпечення обов’язковості норм матеріального права та застосування заходів впливу (примусу) до порушників вимог цих норм. У цьому аспекті він виступає у ролі своєрідного аналога кримінального та цивільного процесів. Процес – це спеціальна діяльність, яка має на меті в установленому законом порядку досягти примусового здійснення норм матеріального права, у владній їх реалізації, у застосуванні заходів примусу, які є санкціями за невиконання вимог норм матеріального права. Це стосується як кримінального та цивільного процесів, так і процесу адміністративного.

Предмет адміністративного процесу охоплює, не лише суспільні відносини з приводу вирішення суб’єктами адміністративної юрисдикції конфліктних ситуацій у процесі розгляду ними індивідуальних адміністративних справ, а й фактичні відносини, що виникають у сфері реалізації адміністративно-правових норм при вирішенні справ неконфліктного характеру.

1. Конституція України // *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

А.І. Годяк,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного
права та адміністративного процесу
факультету № 3 ІПФПНП
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

РЕАЛІЗАЦІЯ СТАТТІ 49 КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В ЧАСТИНІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВОЮ САНІТАРНО-ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ: ДЕЯКІ РОЗДУМИ

Відповідно до статті 49 Конституції України, кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. При цьому, держава забезпечує санітарно-епідемічне благополуччя (частина 4 статті 49) [1].

Що розуміється під санітарно-епідемічним благополуччям? Відповідно до Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», санітарне та епідемічне благополуччя населення – це стан здоров'я населення та середовища життєдіяльності людини, при якому показники захворюваності перебувають на усталеному рівні для даної території, умови проживання сприятливі для населення, а параметри факторів середовища життєдіяльності знаходяться в межах, визначених санітарними нормами (стаття 1 Закону) [2].

Питання щодо того, наскільки держава спроможна ефективно забезпечити наше санітарно-епідемічне благополуччя, а відтак виконати свій конституційний обов'язок перед громадянами України та усіма іншими особами, які на законних підставах перебувають на її території, набуло особливої уваги у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19).

При цьому, постала дискусія щодо того, хто ж має забезпечувати таке благополуччя та чи є доцільність відновлення санітарно-епідеміологічної служби України. Загострило дискусію призначення Віктора Ляшка заступником Міністра охорони здоров'я України – головним державним санітарним лікарем України (розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 року № 229-р).

Згадуваний нами Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччям населення» в статті 31 визначає систему державної санітарно-епідеміологічної служби України, до якої входять центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення; відповідні установи, заклади, частини і підрозділи центральних органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сферах оборони і військового будівництва, охорони громадського порядку, захисту державного кордону, виконання кримінальних покарань, Державного управління справами, Служби безпеки України; державні наукові установи санітарно-епідеміологічного профілю. Однак, на сьогодні немає як такої санітарно-епідеміологічної служби України – згідно Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року № 442 створено Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, реорганізувавши шляхом перетворення Державну ветеринарну та фітосанітарну службу і приєднавши до служби, що утворюється, Державну інспекцію з питань захисту прав споживачів і Державну санітарно-епідеміологічну службу [3]. Відповідно до пункту 1 даної Постанови, на новостворену службу були покладені функції з реалізації державної політики, які виконували органи, що припинилися (крім функцій з реалізації державної політики у сфері племінної справи у тваринництві, у сфері охорони прав на сорти рослин, у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), у сфері гігієни праці та функцій із здійснення дозиметричного контролю робочих місць і доз опромінення працівників), а також функції із здійснення державного контролю (нагляду) за дотриманням

вимог щодо формування, встановлення та застосування державних регульованих цін; здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів. Було створено орган з надзвичайно широкими повноваженнями у різних сферах.

У той же час, для забезпечення збереження і зміцнення здоров'я населення, соціально-гігієнічного моніторингу захворювань, епідеміологічного нагляду і біологічної безпеки, групової та популяційної профілактики захворюваності, боротьби з епідеміями та стратегічного управління у сфері громадського здоров'я було створено державну установу «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України» (наказ Міністерства охорони здоров'я України від 18 вересня 2015 року № 604).

Розповсюдження коронавірусної хвороби, розроблення шляхів її стримування та подолання змусили по новому підійти до питання забезпечення державою санітарно-епідемічного благополуччя населення. Не зважаючи на те, що призначення головного державного санітарного лікаря в більшості розглядалося як перший крок до відновлення санітарно-епідеміологічної служби, сам Віктор Ляшко заявив, що мова радше іде про створення централізованої системи реагування на надзвичайні ситуації у сфері громадського здоров'я. При цьому, робиться акцент на епідемічному нагляді як систематичному зборі, аналізі та розповсюдженні медичних даних для прийняття рішень державними інституціями при плануванні, реалізації та оцінці програм у сфері охорони здоров'я. Це є критичною відмінністю радянської системи санепіднагляду від сучасної системи громадського здоров'я [4].

Отже, які зміни очікують нас в системі забезпечення державою санітарно-епідемічного благополуччя? На сьогодні ще немає чіткої відповіді. Однак, вже зрозуміло, що такі зміни назріли і вони будуть. Першим кроком якраз є призначення головного державного санітарного лікаря України.

1. Конституція України від 28.06.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр (дата звернення 10.06.2020).

2. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччям населення: Закон України від 24.02.1994 № 4004-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12 (дата звернення 10.06.2020).

3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п (дата звернення 10.06.2020).

4. Курпіта В. Казус санепідслужби: три виклики для уряду в сфері громадського здоров'я. URL: https://life.pravda.com.ua/columns/2020/04/30/ 240814/ (дата звернення 09.06.2020).

О.А. Городечний,

здобувач вищої освіти

(Прикарпатський інститут ім. М. Грушевського ПрАТ

«ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»)

О.О. Лобик,

доцент кафедри правознавства, доктор філософії

в галузі права (Прикарпатський інститут ім. М. Грушевського ПрАТ

«ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»)

ЗАХИСТ ПРАВА ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ НА ПЕРСОНАЛЬНІ ДАНІ В УКРАЇНІ

Серед порушень права особи на персональні дані можуть мати місце спостереження за особою, у тому числі запис її на магнітні фото- та відео носії; фіксація розмов особи у громадських місцях без отримання на те її згоди, відмова у доступі особи до зібраних її персональних даних, поширення персональних даних особи без її згоди, використання персональних даних з протиправною метою тощо.

Однією з головних проблем захисту персональної інформації є латентний характер можливих порушень: суб'єкт даних може і не здогадуватися про вчинювані щодо нього незаконні збір, обробку, зберігання, знищення чи передачу персональних даних, а також про внесення у ці дані умисних перекручень.

Важливим питанням для розуміння цивільно-правового захисту є питання форми та способів такого захисту. Можна виділити неюрисдикційну та юрисдикційну форми захисту.

Неюрисдикційна форма захисту охоплює діяльність громадян та організацій щодо захисту цивільних прав та охоронюваних законом інтересів, яка здійснюється ними самостійно, без звернення за допомогою до державних чи інших компетентних органів. Такі дії виявляються у формі самозахисту.

Р. Сидельников визначає, що самозахист складається із єдності таких елементів: 1) підстави здійснення самозахисту, якою є сам факт порушення правоохоронюваних інтересів; «об'єктивний» (без урахування вини та інших елементів суб'єктивного) шкідливий вплив на блага, які у відповідній правовій ситуації забезпечені правопорядком у вигляді надання зацікавленій особі можливості протидіяти шкідливому фактору; 2) об'єкта самозахисту, яким є блага, що охоплюються чиїмись інтересами та охороняються законом; 3) об'єктивної (зовнішньої) сторони, щодо якої самозахист можна визначити як процес правомірного заподіяння шкоди об'єкту, на який він спрямований; 4) суб'єкта самозахисту, яким є приватна особа, тобто особа, яка не є органом чи агентом держави, самостійно і за власним розсудом здійснює захист і тим самим у легальних межах примусово відновлює порушене правове становище [1, с. 220-222].

Головною перевагою самозахисту є максимально оперативна реакція на протиправні посягання та порушення суб'єктивного права. Тут воля особи, що діє, не обтяжується строками юрисдикційного (державно-владного) правозахисту, а реалізується безпосередньо. Так, особа може вжити заходів як для усунення вже наявного порушення, так і для попередження можливих

посягань на його персональні дані. Наприклад, вона може встановити спеціальне програмне забезпечення на своєму комп'ютері, яке блокуватиме доступ до веб-сайтів, що запускають спеціальні програми для збирання персональних даних, або вдатися до криптографічних засобів захисту даних - спеціальних математичних та алгоритмічних засобів захисту персональних даних, що передаються за допомогою систем і мереж зв'язку, зберігаються і обробляються в комп'ютерах з використанням різних методів шифрування [2, с. 41].

У результаті аналізу чинного законодавства та існуючих наукових положень у складі самозахисту виділяють три основні групи заходів оперативного впливу, які може застосовувати особа для захисту своїх порушених суб'єктивних прав: 1) заходи, пов'язані з виконанням уповноваженою особою невиконаних або неналежно виконаних зобов'язань контрагента за договором за рахунок останнього; 2) заходи, пов'язані із забезпеченням зустрічного задоволення; 3) заходи, пов'язані з відмовою вчинити певні дії в інтересах несправного контрагента (заходи відмовного характеру) [3, с. 78].

Юрисдикційна форма захисту передбачає діяльність уповноважених державою органів щодо захисту порушених або оспорених суб'єктивних прав. Суть її полягає в тому, що особа, права і законні інтереси якої порушені неправомірними діями, звертається за захистом до державних чи інших компетентних органів (в суд, третейський суд, вищестоящу інстанцію тощо), які управомочені прийняти необхідні заходи для відновлення порушеного права і припинення правопорушення. Дана форма включає в себе загальний (судовий) та спеціальний (адміністративний) порядок захисту.

В Україні адміністративний порядок захисту персональних даних раніше був передбачений шляхом створення Державної служби з питань захисту персональних даних (Положення було затверджене Указом Президента України від 06.04.2011р. [4]). Відповідно до Положення Державна служба здійснювала державний нагляд та контроль за додержанням законодавства про захист

персональних даних, а також у межах компетенції розглядає пропозиції, запити, звернення, вимоги та скарги фізичних та юридичних осіб, органів.

Однак станом на сьогодні адміністративний захист права особи на персональні дані покладений на Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Так, відповідно до ст. 23 Закону України «Про захист персональних даних», Уповноважений наділений повноваженнями отримувати пропозиції, скарги та інші звернення фізичних і юридичних осіб з питань захисту персональних даних та приймати рішення за результатами їх розгляду; проводити на підставі звернень або за власною ініціативою виїзні та безвиїзні, планові, позапланові перевірки володільців або розпорядників персональних даних в порядку, визначеному Уповноваженим, із забезпеченням відповідно до закону доступу до приміщень, де здійснюється обробка персональних даних; за підсумками перевірки, розгляду звернення видавати обов'язкові для виконання вимоги (приписи) про запобігання або усунення порушень законодавства про захист персональних даних, у тому числі щодо зміни, видалення або знищення персональних даних, забезпечення доступу до них, надання чи заборони їх надання третій особі, зупинення або припинення обробки персональних даних та ін.

Як зазначає О.А. Дмитренко, до засобів публічно-правового (адміністративного) захисту права на персональні дані можна віднести і передбачені спеціальним законодавством норми, що надають фізичним особам можливість звернутися до інших офіційних структур зі скаргами на неправомірне втручання в їх інформаційну сферу [5, с. 160]. Наприклад, особа, яка вважає, що адвокат неправомірно розголосив відомості, що становлять адвокатську таємницю, може звернутися зі скаргою до кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури, яка відповідно до статей 33, 34 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» за наслідками дисциплінарного провадження може застосувати заходи стягнення до адвоката [6].

Найбільш ефективним стосовно захисту права особи на персональні дані є

судовий порядок захисту. Як правило, судовий захист права на персональні дані повинен відбуватися шляхом подання позову. Позов являє собою належним чином процесуально оформлену матеріально-правову вимогу позивача до відповідача про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, яка пред'являється через суд у порядку цивільного судочинства [7, с. 179].

Універсальність судової форми захисту полягає в тому, що вона може надати суб'єкту даних широкий спектр способів захисту свого права. Спосіб захисту - це дія фактичного чи юридичного характеру, яка може бути спрямована на попередження або припинення порушення цивільного права чи інтересу, усунення наслідків таких порушень, а також на відновлення цивільних прав у разі їх порушення.

Таким чином, спосіб захисту є певною моделлю поведінки особи, якій належить право на захист, або такої особи разом з іншими особами [8, с. 22].

Як зазначає О.В. Кохановська, до способів захисту інформаційних прав належать право вимагати визнання права, відновлення становища, яке існувало до порушення, визнання дій незаконними, припинення дій, які порушують право чи створюють загрозу його порушення, визнання недійсним акту органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, відшкодування збитків, компенсацію моральної шкоди, опублікування відповіді потерпілого, спростування відомостей, які порочать честь, гідність, репутацію тощо [9, с. 370]. Виходячи з того, що право на персональні дані за своєю суттю є інформаційним правом, ці положення цілком узгоджуються з питанням захисту права на власні персональні дані.

Універсальним способом захисту, який може бути застосований в усіх випадках порушення права на персональні дані, можна вважати відшкодування шкоди - моральної і матеріальної, що одночасно є заходами цивільно-правової відповідальності.

1.Сидельников Р. Ознаки самозахисту цивільних прав. *Вісник Академії*

правових наук України. 2004. № 2. С. 214-222.

2.Дідікін А. Захист персональних даних у російському законодавстві. *Юридичний журнал.* 2010. № 6. С. 41-42.

3.Горбась Д.В. Здійснення суб'єктивних цивільних прав фізичних осіб : поняття, способи, межі: дис. ...канд. юр. наук: 12.00.03. Київ, 2008. 203 с.

4.Про Положення про Державну службу України з питань захисту персональних даних: Указ Президента України від 06.04.2011 року № 390/2011. *Офіційний вісник України.* 2011. № 28.

5.Дмитренко О.А. Право фізичної особи на власні персональні дані в цивільному праві України: дис. ...канд. юр. наук : 12.00.03. Київ, 2010. 210 с.

6.Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-УІ. *Офіційний вісник України.* 2012. № 62. Ст. 17.

7.Цивільне процесуальне право України: навч. посібн. ; за заг. ред. С.С. Бичкової. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ: Атіка, 2007. 404 с.

8.Янчук А.В. Відшкодування збитків як спосіб захисту цивільних прав та інтересів : дис. ...канд. юр. наук : 12.00.03. Київ, 2011. 220 с.

9.Кохановська О.В. Теоретичні проблеми інформаційних відносин у цивільному праві: монографія. Київ: Київський університет, 2006. 463 с.

А. Б. Грищук,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін

юридичного факультету

(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ТА МОДЕЛІ, ЩО СКЛАЛИСЬ В ДОКТРИНІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ЩОДО ІНСТИТУТУ ІМПІЧМЕНТУ

Інститут президентства в Україні пройшов досить довгий шлях розвитку, однак, незважаючи на це, інститут потребує реформування. З огляду на нещодавні події впровадження нового інституту самоусунення Президента України стає зрозумілим, що виникла гостра необхідність створення дієвої процедури імпічменту. Практика і теорія конституціоналізму визначають, що імпічмент – це головний важіль впливу на президента та інших посадових осіб держави.

Імпічмент (анг. impeachment, від давньофранц. impeachment – осуд, обвинувачення) – процедура обвинувачення й притягнення до відповідальності в судовому порядку найвищих службових осіб (прези-дентів, міністрів та ін.) внаслідок порушення ними законів своєї країни, службових правопорушень тощо [1, с. 156]. Таке визначення характерне для країн, які запозичили процедуру імпічменту у Великобританії, оскільки тут передбачається притягнення особи до відповідальності у судовому порядку.

Вчений-конституціоналіст В.М. Шаповал виділяє дві основні моделі імпічменту за походженням: англійську та американську. Англійська модель – це встановлений в конституції парламентський порядок притягнення до відповідальності перед судом загальної або спеціальної юрисдикції, насамперед, членів уряду чи президента, як правило, за злочини або інші протиправні діяння, що мали місце у процесі здійснення ними повноважень [2, с. 285].

Хоча елементи імпічменту зародилися ще в Античній Греції, однак той вигляд, який імпічмент має зараз, сформувався в Англії наприкінці XIV століття. Ця процедура полягала в порушенні Палатою общин перед Палатою лордів, як вищим судом, обвинувачення проти тієї чи іншої посадової особи короля у зловживанні владою, однак це право було виключно компетенцією короля. Застосувати імпічмент можна було до державних службовців за вчинення тяжко-го злочину чи проступку, відповідальність за вчинення яких наступала у вигляді штрафу, тюремного ув’язнення і навіть смертної кари [3, с. 154]. Спочатку урядовці притягалися до відповідальності у порядку

імпічменту лише за державну зраду. Надалі підставами для імпічменту почали вважати не тільки злочини, а й інші правопорушення, і навіть так звані політичні помилки [2, с. 286].

Англійська модель знаходить своє вираження у таких країнах, як Румунія, Польща, Фінляндія, Греція та ін. Так, у ч. 3 ст. 84 Конституції Румунії зазначено, що Палата депутатів і сенат можуть на спільному засіданні прийняти рішення про пред'явлення об-винувачення Президенту Румунії в державній зраді більшістю не менше двох третин голосів від числа депутатів і сенаторів; компетентним судом є Вер-ховний Суд правосуддя на передбачених законом умовах [4]. У статті 145 Конституції Польщі прямо визначено, що Президент Республіки може бути притягнений до відповідальності перед Державним трибуналом за порушення Конституції, закону або за вчинення злочину [5].

Американська модель – це форма конституційно-правової відповідальності президента, а іноді також деяких інших посадових осіб, за визначені в конституції діяння, котра повністю або в основному реалізується в парламенті. Наслідком такої відповідальності може бути усунення з посади, а для прези-дента ще й позбавлення недоторканості з можливим наступним притягненням до кримінальної відповідальності у загальному порядку [2, с. 289].

Логічним є віднести Україну до цієї моделі, однак цікавим є той факт, що американська модель характерна для країн, де існує двопалатний парламент. Тому важли-вим є виокремлення іще однієї змішаної (перехідної) моделі імпічменту. Вперше інститут імпічменту був зафіксований саме у Конституції США, однак не була визначена сама процедура його проведення. Так, у розділі 4 статті 2 Конституції США зазначено, що «Президент, віцепрезидент та всі цивільні службовці Сполучених Штатів усуваються з посади при імпічменті при визнанні винними в державній зраді, хабарни-цтві чи в інших тяжких злочинах і правопорушеннях» [6].

Не оминув інститут імпічменту й Україну. Імпічмент закріплений у статтях 105, 108 та 111 Конституції України. Так, у ч. 3 ст. 105 Конституції зазначено, що звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним

довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту [7]. Спираючись на цю статтю, Президент України позбавляється звання Президента лише у разі усунення його з посади в порядку імпіч-менту, тому у разі відставки, неможливості виконан-ня повноважень за станом здоров'я чи смерті звання Президента зберігається за особою довічно.

Хоча імпічмент і закріплений у законодавстві України, однак визначення самого поняття імпічменту було відсутнє до винесення Рішення Конституційного Суду України від 10.12.2003 No 19-рп/2003. У Рішенні зазначено, що імпічмент є позасудовим конституційним процесом, за змістом якого парламент у разі вчинення злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста [9]. Отже, вітчизняний інститут імпічменту містить у собі характеристики американської моделі імпічменту, оскільки реалізовується без притягнення особи до відповідальності у судовому порядку. Зі статті 111 Конституції України зазначено, що Президент може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину [7].

На відміну від США, де у пункті 4 статті II Конституції чітко визначене коло злочинів, за вчинення яких особа усувається з посади в порядку імпічменту, то в Україні такими злочинами визначають державну зраду та інші злочини. У статті 51 Конституції ФРН теж чітко визначено, за що бундестаг чи бундесрат можуть пред'явити обвинувачення до Федерального президента в умисному порушенні ним Основного закону або іншого федерального закону. Якщо Федеральний конституційний суд виявить, що Федеральний президент винний в умисному порушенні Основного закону або будь-якого іншого закону, він може усунути його від посади [10, с. 558].

Вважаємо, що формулювання «інші злочини» є неконкретизованою категорією, адже до неї можна застосувати будь-який злочин із Кримінального кодексу України. Виключенням є стаття 111 КК України, в якій державна зрада визначається як діяння, умисно вчинене громадянином України на шкоду су-

веренітетові, територіальній цілісності та недотор-канності, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України: перехід на бік ворога в умовах воєнного стану або в період зброй-ного конфлікту, шпигунство, надання іноземній дер-жаві, іноземній організації або їх представникам допомоги в проведенні підривної діяльності проти України [11]. Відповідно до Кримінального кодексу України злочином є передбачене Кримінальним кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину. Однак у статті 111 КК України немає згадки про спеціального суб'єкта злочину – Президента України, і це є підставою власне для того щоб Закон України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)», в якому повністю визначається процедура імпічменту та врегульоване структурно всі її стадії було визначено.

Виходячи з положень Рішення КСУ (справа щодо недоторканності та імпічменту Президента України) кримінальне провадження проти Президента не відкривається, однак у статті 111 Конституції зазначено, що Президент усувається з посади за вчинення злочину, а кримінальне провадження відкривається лише на підставі вчинення злочину. Таким чином очевидна невідповідність положень Кримінального кодексу до рішення КСУ, оскільки необхідно зміни-ти термін «злочин» відповідно до статті 111 Конституції України на «проступок», «правопорушення»; або ж зазначити про усунення Президента з посади в порядку імпічменту за порушення Конституції та інших законів. З огляду на нещодавні події в Україні, не слід плутати імпічмент із поняттями «самоусунення» та «відсторонення». Постанова Верховної Ради України від 22.02.2014 No 757-VII визначає головні підстави для самоусунення: загроза керованості держави, територіальній цілісності і суверенітету країни та масове порушення прав і свобод громадян. А поняття «відсторонення» означає усунення посадової особи з посади у зв'язку з умисним невиконання по-кладених на неї обов'язків [12].

Отже, імпічмент – це процедура дострокового припинення повноважень президента та інших службових осіб через усунення з посади за порушення законодавства держави. Для України характерна така процедура усунення з поста Президента, однак вона потребує реформування та вдосконалення.

---

1. Історична наука : термінологічний і понятійний довідник: навч. посіб. В.М. Литвин, В.І. Гусєв, А.Г. Слюсаренко та ін. Київ : Вища школа, 2002. 430 с.

2. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник. В.М. Шаповал. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 464 с. (2-ге видання, перероблене і доповнене).

3. Шевчук А.З. Історія виникнення та розвитку інституту імпічменту у зарубіжних державах. А.З. Шевчук. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2012. № 57. С. 150–158

4. Конституция Румунії 21 листопада 1991 р. URL: http://worldconstitutions.ru/?p=111.

5. Конституция Польші від 02 квітня 1997 р. URL: http://worldconstitutions.ru/?p=742.

6. Конституция США 17 вересня 1787 р. URL: http://worldconstitutions.ru/?p=168.

7. Конституція України: прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

8. Олькіна О.В. Конституційний інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України : розвиток законодавства та юридичної практики : дис. канд. юр. наук : 12.00.02. О.В. Олькіна. Одеса, 2011. 281 с.

9. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо недоторканності та імпічменту Президента України від 10.12.2003 № 19-рп/2003. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-03.

10. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония:

учеб. пособие. [сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков]. 8-е изд., исправл., и доп. Москва: Инфотропик Медиа, 2012. 640 с

11. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III із змін. і доп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14

12. Постанова Верховної Ради України «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України» від 22.02.2014 № 757-VII із змін. і доп. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757-18

А.Б. Грищук,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін,
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
І.М. Проць,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін,
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ

Як зазначає О. Мисак, міжнародно-правова відповідальність – це вид юридичної відповідальності, визначений уповноваженими особами обсяг обов'язків, включаючи передбачені міжнародними угодами санкції, які спрямовані на ліквідацію наслідків міжнародно-протиправного діяння [1, с. 43].

Відповідно дост. 106 Конституції України, Президент України представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України [2]. Виходячи з цього, Президент України є

суб'єктом міжнародних відносин, а тому може бути притягнутий доміжнародно-правової відповідальності. Розглянемо таку можливість детальніше.

На думку М. М. Попова, питання про можливість притягнення до відповідальності вищих посадових осіб держав за допомогою застосування принципів універсальної та міжнародної юрисдикції є дискусійним. Не в останню чергу це пов'язаноіз тим, що зазначене питання має політичний характер [3, с. 264].

У своїх роботах О. Т. Волощук зазначає, що для України окреслена проблематика є надзвичайно актуальною. Останні події в нашій державі, «революція гідності», самоусунення глави держави від виконання своїх обов'язків, масові розстріли на Майдані мирного населення засприяння екс-Президента В. Януковича активізували питання щодо визнання легітимності глави держави та притягнення його до відповідальності за нормами міжнародного кримінального права [4, с. 176].

В цій сфері нині відчувається брак наукових досліджень. Відповідно нині є потреба нетільки переосмислити роль, призначення і місце глави держави в системі органів державної влади, покликаних здійснювати внутрішні й зовнішні функції держави, а й ґрунтовніше дослідити нові тенденції розвитку інституту глави держави у світлі міжнародного права.

Головними передумовами для виникнення міжнародно-правової відповідальності глав держав стало визнання світовою спільнотою неприпустимості війни як засобу вирішення міжнародних спорів і необхідності міжнародного захисту прав людини, які перестали бути виключно внутрішньою справою держав. Діяльність глави держави як вищого органу державної влади сприймається як діяльність самої держави. Навіть після того, як глава держави склав свої повноваження, відповідальність держави за дії свого глави, які він вчинив під час перебування главою держави, може продовжуватися. Відносно персональної відповідальності, то насьогодні в міжнародному праві це питання все більше стверджується. Адже вирішено завдання механізму виконання

покарання за міжнародні злочини, вчинені посадовими особами держави.

Вперше принципова можливість притягнення до міжнародної кримінальної відповідальності за військові злочини глави держави була визнана у ст. 227 Версальського договору [5] 1919 року, яка встановлювала, що кайзер Німеччини Вільгельм II Гогенцоллерн є відповідальним за грубі злочини проти міжнародної моралі та за порушення святості договорів. Держави прийшли до висновку про встановлення спеціального суду. Однак ця ідея реалізована не була, оскільки уряд Нідерландів відхилив прохання про видачу колишнього німецького імператора.

Питання про застосування імунітетів та міжнародну кримінальну юрисдикцію набуло актуальності у зв'язку із виданням 4 березня 2009 року Палатою попереднього провадження Міжнародного кримінального суду ордеру на арешт президента Судану Омара Хассана Ахмада Аль-Башира. Дійсно, діючий президент Судану має у відповідності із міжнародним звичаєвим правом персональний імунітет від кримінального переслідування. Але незважаючи на це, вченими висловлюються думки щодо правомірності видачі цього ордеру на арешт діючого голови Судану, посилаючись, серед іншого, на виключення із правила застосування імунітету, встановленого Міжнародним Судом ООН у рішенні від 14.02.2002 року у справі «Демократична Республіка Конго проти Бельгії», в якому зазначено, щоособа, яка займає державну посаду і володіє у зв'язку із цим імунітетом ratione personae, може підлягати переслідуванню у визначених міжнародних кримінальних судах у тих випадках, коли вони володіють юрисдикцією. В якості прикладу таких судів наведено Міжнародний кримінальний трибунал для колишньої Югославії, Міжнародного кримінального трибуналу щодо Руанди, Міжнародний кримінальний суд [3, с. 267].

Інститут міжнародного права у ст. 13 Резолюції «Імунітети від юрисдикції та примусового виконання голів держав та урядів у міжнародному праві» вказав на те, що голова держави, який закінчив виконання своїх обов'язків, не користується ніякою недоторканністю на території іноземної держави. Він не

користується жодним імунітетом від юрисдикції як у кримінальних, так і у цивільних або адміністративних справах, крім випадків, коли він переслідується за акти, вчинені ним у період виконання своїх повноважень. Однак він може переслідуватися і підлягати суду, коли акти, що ставляться йому особисто у провину, складають злочин по міжнародному праву, коли вони були вчинені головним чином з метою задоволення особистих інтересів або коли вони являють собою шахрайське присвоєння майна або ресурсів держави [6].

Найбільш відомою справою, у якій вирішувалося питання про відповідальність минулого голови держави, є справа Аугусто Піночета. Кримінальне переслідування щодо нього було ініційовано у Іспанії та було видано міжнародний ордер на арешт. У 1998 році А. Піночет був заарештований у Великій Британії, після чого Лондонський суд прийняв рішення про його екстрадицію та почалася підготовка до його екстрадиції. Адвокати А. Піночента подали скаргу habeas corpus. Судді Палати лордів прийшли до висновку, що А. Піночет не має імунітету щодо злочинів, вчинених ним під час перебування на посаді президента, оскільки злочини, у вчиненні яких він обвинувачувався, не можуть бути визначені як офіційні дії. Зокрема, суд вказав: «Міжнародне право зробило очевидним, що певні види діянь, включаючи катування та захоплення заручників, є неприйнятними, ким би вони не вчинялися. Цестосується голів держав так само, і навіть більше, ніж будь-когоіншого; протилежний висновок був би насмішкою над міжнародним правом» [3, с. 268].

Конституційний Суд України, розглядаючи конституційне подання Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду [23] (справа про Римський Статут), вказав, що положення Статуту не забороняють встановлення і не скасовують положень Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України, Президента України тасуддів, а лише виходять з того, що недоторканність цих осіб стосується національної юрисдикції і не може бути

перешкодою для здійснення юрисдикції Міжнародним кримінальним судом стосовно тих з них, які вчинили злочини, передбачені Статутом. Це повністю узгоджується з міжнародно-правовими зобов'язаннями України.

Недоторканність певної категорії посадових осіб – це не їх привілей; вона пов'язана з виконанням ними важливих державних функцій, а тому відповідно до Конституції України і міжнародно-правових зобов'язань України не може розглядатися як гарантія їх безкарності. Недоторканність народних депутатів України, Президента України, суддів передбачає лише спеціальні умови притягнення їх до кримінальної відповідальності. Особи, що користуються правом недоторканності, можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за національним законом, який відповідає міжнародно-правовим зобов'язанням держави, шляхом внутрішньодержавних (національних) судових механізмів. Згідно з покладеним в основу Статуту (ст. 17) принципом комплементарності Міжнародний кримінальний суд не приймає справи досвого розгляду, якщо відповідна особа вже була засуджена з дотриманням належної законної процедури іншим судом (у тому числі національним) за діяння, заборонені Статутом (ст. 20) [7]. Отже, ст. 27 Статуту не суперечить ч. 1, 3 ст. 80, ч. 1 ст.105 та 1, 3 ст.126 Конституції України.

Отже, міжнародно-правова відповідальність глави держави зазвичай передбачається міжнародними угодами та міжнародними договорами. Міжнародно-правова відповідальність Президента України має місце серед видів юридичної відповідальності. Це підтверджують положення Римського Статуту Міжнародного кримінального суду, який підписала Україна.

---

1. Мисак О. Міжнародно-правова відповідальність – традиційний вид юридичної відповідальності. О. Мисак. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 4.С. 41-43.

2. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР (станом на 01.01.2020 року). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

3. Попов М. М. Притягнення до міжнародної кримінальної відповідальності вищих посадовихосіб держави. М. М. Попов. Правова держава. 2012. № 14. С. 264-270.

4. Волощук О. Т. Особливості відповідальності глав державу міжнародному праві. О. Т. Волощук. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2014. № 10. С. 175-184.

5. Договір союзних держав із Німеччиною (Версальський договір) від 28.07.1919 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_081.

6. Immunities from Jurisdiction and Execution of Heads of State and of Government in International Law 26th August 2001. URL: http://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2001_van_02_en.pdf.

7. Висновок КонституційногоСуду України у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду від 11.07.2001 року № 3-в/2001 // Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-01.

Л.С. Гулак

кандидат юридичних наук, доцент

доцент кафедри адміністративного та інформаційного право

(Національний університет «Львівська політехніка»)

О.В. Скочиляс-Павлів

кандидат юридичних наук

доцент кафедри адміністративного та інформаційного право

(Національний університет «Львівська політехніка»)

ЩОДО ПИТАНЬ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Прийняття конституції в будь-якій країні вважається, як правило, значним досягненням нації у її самовизначенні та розвитку. Але повною мірою велич

кожної Конституції, її значення для народу виявляється в дії, в процесі її реалізації. Це стосується й Конституції України, її виконання і додержання залежить від ряду чинників, насамперед від волі народу і кожного громадянина України , від органів державної влади і місцевого самоврядування, від народних депутатів і депутатів місцевих рад, державних і муніципальних службовців, від політичних партій і громадських організацій.

Поряд з цими та іншими чинниками політичного, економічного, соціального і духовного (культурного) характеру, реалізація Конституції залежить значною мірою від наявності міцних наукових основ її функціонування і функціонування передбачених нею державних, суспільних, правових та інших інститутів. Адже реалізація Конституції є, як правило, справою всього суспільства, кожної людини і громадянина [1, с. 65].

Реалізація Конституції є також багатогранним явищем і за змістом та формами.

За своїм змістом реалізація чинної Конституції – це по-перше забезпечення відповідності Конституції передбаченого нею державного і суспільного ладу, тобто непорушності конституційного ладу; по-друге, це забезпечення всебічної і повної реалізації прав і свобод людини і громадянина; по-третє, це забезпечення реалізації конституційних форм безпосереднього народовладдя (виборів, референдумів тощо) відповідно до принципів, проголошених чинною Конституцією; по-четверте, це забезпечення організації і діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування відповідно до принципів, функції і повноважень, визначених Конституцією України; по-п’яте, це створення і забезпечення функціонування у спосіб, передбачений Конституцією України інших основних інститутів держави: адміністративно-територіального устрою, державних символів, державної мови, грошової, банківської і бюджетної систем, Збройних Сил України та інших військових формувань тощо.

За формою реалізація Конституції – це, по-перше, додержання всіх її положень, принципів і норм всіма органами державної влади і органами

місцевого самоврядування, їх посадовими особами та громадянами, тобто повага, шана Конституції і передбачених нею державних і громадських інститутів; по-друге, це виконання положень Конституції відповідними органами державної влади і органами місцевого самоврядування, посадовими особами відповідно до своєї компетенції, а громадянами відповідно до своїх обов'язків; по-третє, це належне застосування положень Конституції при здійсненні своїх функцій і повноважень органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами шляхом прийняття передбачених Конституцією законів України, актів Президента України, актів уряду тощо.

Нині є підстави стверджувати, що Конституція діє у повному обсязі за своїм змістом і за формами. Адже перших п'ять років відповідно до перехідних положень окремі норми Конституції частково або повністю не діяли або могли не діяти. Тепер в Україні відповідно до Конституції створена цілісна система органів законодавчої, виконавчої і судової влади, формується якісно нова правова система, утверджується якісно новий конституційно-правовий статус людини і громадянина, держави і суспільства, органів державної влади, посадових осіб, а також статус самої Конституції України як акта найвищої юридичної сили, законів України і права в цілому.

Проте реалізація Конституції України є далеко не безпроблемною. До цього часу без достатніх підстав не прийнято ряд передбачених Конституцією законів про порядок діяльності Кабінету Міністрів України, інших центральних органів виконавчої влади або не приведено у відповідність до Конституції у повному обсязі окремі закони, вельми проблематичною є реалізація соціальних, культурних та інших прав і свобод людини і громадянина в Україні.

Але найскладнішою проблемою реалізації чинної Конституції України є її перехідний характер відповідно до перехідного періоду у розвитку нашої держави і нашого суспільства. В Україні продовжує існувати певною мірою змішаний тип держави і суспільства, змішана форма держави, змішана форма парламентських виборів (мажоритарно-пропорційна система) тощо.

Відповідно в Україні йде пошук ряду державно-правових інститутів, прийнятих як на сьогодні, так і на віддалену перспективу.

Цей пошук здійснюється шляхом проведення політичної парламентської, адміністративної, судової та інших реформ, що об'єктивно передбачає або принаймні не виключає внесення відповідних змін до чинної Конституції України.

Отже, процес реалізації чинної Конституції України передбачає як забезпечення її максимальної стабільності, дієвості і ефективності, тобто здійснення властивих їй функцій, так і забезпечення повної змінності, оновлення, розвитку її з метою найшвидшого, найуспішнішого проходження перехідного періоду У функціонуванні і розвитку українського суспільства і української держави [2, с. 79].

Перш ніж висвітлювати питання реалізації і тлумачення Конституції України, розглянемо загальніші питання реалізації норм права і тлумачення норм права.

Реалізація права – це процес втілення правових приписів у поведінку суб'єктів права. До форм реалізації права належать: дотримання норм права; виконання норм права; використання норм права; застосування норм права.

Дотримання норм права є такою формою їх реалізації, яка полягає в утриманні суб'єкта права від здійснення заборонених правом дій чи діянь.

Іншими словами, це пасивна форма поведінки суб'єкта права. Прикладом може бути правовий припис, який зобов'язує громадян не порушувати правила дорожнього руху.

Виконання норм права – це така форма їх реалізації, яка вимагає активної поведінки суб'єкта права щодо здійснення покладених на нього обов'язків. Так, згідно з трудовим законодавством адміністрація підприємств, організацій зобов'язана надавати всім робітникам і службовцям щорічні відпустки зі збереженням місця роботи (посади) і середнього заробітку.

Використання норм права означає таку форму їх реалізації, коли учасники правовідносин на власний розсуд реалізують належні їм права. Прикладом

такої форми реалізації права є право на освіту, яке реалізується суб'єктами права.

Застосування норм права – це форма їх реалізації, здійснена державою через відповідні органи стосовно конкретних випадків життя. Наприклад, у відповідності до норм кримінального права суд виносить вирок підсудному за скоєний ним злочин.

---

1. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / Відп. ред. В.Ф. Погорілко: Монографія. К: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. 652 с.

2. Ковалів М.В., Гаврильців М.Т., Бліхар М.М. Конституційне право України: навч. пос. Львів, 2014. 402 с.

М.П. Гурковський,
кандидат юридичних наук, доцент,
проректор
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
А.В. Перепелиця,
кандидат юридичних наук, доцент,
начальник відділу кадрового забезпечення
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Відбиваючи прагнення українського народу розвивати і зміцнювати демократичну, соціальну, правову державу, Конституція України у ст. 7 закріпила принцип, згідно з яким «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [1]. Отже, Конституція України покладає на державу функцію підтримки місцевого самоврядування як однієї з підвалин демократичного ладу.

Положення Основного Закону вивели місцеве самоврядування на рівень одного з провідних інститутів демократичного конституційного ладу.

Серед законів, що містять норми, які регламентують питання організації та функціонування місцевого самоврядування, особливе місце займає Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2], який по суті є «базовим» законом із цих питань.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно чи під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції України та законів України.

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зі змінами 2011 р.: «Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування» [2].

Аналіз цих положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє зробити такі висновки:

1. Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними громадами –

жителями «природних» адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень (сіл, кількох сіл, селищ та міст).

Такий підхід до визначення кола суб'єктів права на місцеве самоврядування має глибокі історичні корені. Саме в поселеннях люди природним шляхом групувалися для спільного життя, проблеми якого вони обговорювали на сходах, загальних зборах, а для здійснення поточного управління обирали відповідних осіб (органи) – вождів, старійшин, ради тощо. Таким чином формувалася громада, відмінною ознакою якої є наявність виборних органів, а подібна система отримала назву громадського, комунального, місцевого або муніципального самоврядування.

2. Конституція та Закон передбачають, що право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо через форми прямої демократії (місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори тощо), так і через діяльність виборних та інших органів місцевого самоврядування [3, с. 50].

Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Згідно ст. 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. При цьому будь які обмеження цього права залежно від раси громадян, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються.

---

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 // [URL.: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.

3. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та

органів місцевого самоврядування в Україні: навчальний посібник / М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, В.О. Іваха, М. Т. Гаврильців, Г. Ю. Лук'янова, М.П. Гурковський, Кісіль Р.В. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. 553 с.

Ю.В. Делія,
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
(Донецький юридичний інститут МВС України)

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

На сьогодні в Україні існує досить багато невирішених питань, що стосуються внутрішньо переміщених осіб. Особливо гострим це питання стало після анексії Криму та через проведення антитерористичної операції/операції об'єднаних сил в окремих районах Донецької та Луганської областей. Унаслідок цих подій значна частина населення відчула реальну небезпеку для свого життя, життя близьких та була вимушена залишити свої територіальні громади, інтегрувати і адаптуватись в нових умов.

У спеціальній літературі розгляду правових проблем внутрішньо переміщених осіб присвячені праці Б. Піроцького, Л. Коваль, І. Козинець, М. Кобець, Ю. Лушпієнко, М. Малиха, Є. Микитенка, М. Славчин, М. Сірант, О Фесенко, Н. Тищенко, Л. Шестак, Ю. Римаренко та інших дослідників.

Унаслідок анексії АР Криму та збройного конфлікту на Донбасі в Україні з'явилася нова категорія населення – внутрішньо переміщені особи. Це люди, які були змушені виїхати з місць постійного проживання та розпочати життя в нових для себе територіальних громадах. Однією з передумов інтеграції та адаптації ВПО до життя в нових територіальних громадах є забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Адже ВПО користується всіма наданими

правами та свободами, які закріплені в Основному Законі України. Так, ст. 24 Конституції говорить, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом [1]. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти, не повинні суперечити її приписам.

Водночас через недосконалість законодавства конституційні права таких осіб суттєво обмежені, що в цілому ставить процес адаптації ВПО до нової територіальної спільноти під загрозу.

Сьогодні правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні визначається і гарантується Конституцією України 1996 року та Законами України (далі – ЗУ) «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації». Водночас процес його формування не можна вважати завершеним.

Станом на травень 2020 року в Україні за даними Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб Міністерства соціальної політики України кількість зареєстрованих ВПО, які перемістилися з тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей, а також Автономної Республіки Крим та міста Севастополя – 1 мільйон 446 тисячі 881 особа (станом на перший квартал 2018 року – 1 мільйон 502 тисячі 19 осіб) [2]. Кількість ВПО зменшилась на 57 тисяч 138 осіб та, прогнозовано, за певних обставин, ймовірно і надалі буде збереження або зменшення кількості ВПО. Все це є свідченням вдалої діяльності української держави.

Світове співтовариство з даною проблематикою зіткнулося значно раніше, ніж українське суспільство. Вирішення даної проблематики, маємо на увазі правовий статус ВПО, знаходимо у Керівних принципах з питань переміщення осіб усередині країни, які розроблялися протягом 1992–1998 років [3]. Як зазначав Представник Генерального секретаря ООН Френсіса М. Денга, перед міжнародним співтовариством постало монументальне завдання забезпечити захист для осіб, які всупереч власним бажанням змушені залишати домівки

через жорстокі конфлікти, масові порушення прав людини або інші непередбачувані та трагічні події, але які лишилися в межах кордонів своєї країни. Майже завжди такі люди страждають від серйозних психологічних травм, складних умов життя та дискримінації [3, с. 159].

За оцінками міжнародних юристів, наведене визначення цілком відповідає змісту Керівних Принципів ООН з питань ВПО [4]. Так, у першому принципі підкреслюється, що ВПО мають «на підставі цілковитої рівності, ті ж самі передбачені міжнародним правом та національним законодавством права, яким користуються інші особи в їх країні. Вони не повинні піддаватися дискримінації на тій підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами» [4].

Специфіка внутрішньо переміщених осіб полягає в тому, що будучи громадянами держави і залишаючись на її території, вони знаходяться під винятковою юрисдикцією і захистом своєї країни, навіть якщо сама держава і не в силах забезпечити такий захист. Тому надання допомоги таким особам з боку міжнародних органів може кваліфікуватися як втручання у внутрішні справи держави.

Міжнародно-правові акти мають важливе значення для розвитку української держави, при цьому мають отримати питання адаптації національного законодавства до норм і вимог Європейського та світового співтовариства. Не останнє місце посідають і вимоги з питань регулювання місцевого самоврядування та адаптації до реальних можливостей територіальної спільноти.

Виходячи зі змісту ст. 1 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року – «внутрішньо переміщеною особою є громадян України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства,

порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру» [5].

Таким чином, ВПО в Україні вважаються особи, які є громадянами України, мають право на постійне проживання в Україні (як громадяни України, так і іноземні громадяни та особи без громадянства тощо), проте змінили місце проживання з метою уникнення наслідків збройного конфлікту й тимчасової окупації окремих територій України внаслідок обґрунтованих побоювань за власне життя, здоров'я та захист прав та інтересів. Чинне законодавство оперує поняттям «внутрішньо переміщена особа», яке, на нашу думку, не розкриває глибину проблеми та не роз'яснює необхідність соціального забезпечення таких осіб.

Основною характерною рисою внутрішнього переміщення (міграції) є той факт, що особи, переміщені всередині країни, – це, як правило, громадяни цієї ж держави. Міждержавні конфлікти сьогодні виникають набагато рідше, ніж внутрішні конфлікти та громадянські війни. Це привело до зменшення випадків перетину державних кордонів біженцями та до збільшення кількості осіб, які переміщаються всередині своєї країни.

Отже, *ознаками* категорії ВПО є такі: є фізичними особами; мають громадянство України; можуть не мати громадянства України, проте перебувають і постійно проживають на території України на законних підставах; під час зміни місця проживання не перетинають державний кордон України, а залишаються в українській державі, дотримуючись чинного українського законодавства; перебувають на території держави, яка є непідконтрольна, але виконують всі вимоги українського суспільства держави.

Порівняльний аналіз визначень категорії «внутрішньо переміщених осіб» у ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та у Керівних принципах ООН з внутрішнього переміщення як міжнародному стандарті з цього питання свідчить, що вони переважно збігаються. Українське законодавство рухається в руслі міжнародного права.

Під поняттям конституційно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні слід розуміти правове становище громадян України, іноземців, визнане Конституцією та законами України, які не суперечать Конституції і профільному Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (2014 р.) та актам органів місцевого самоврядування.

Говорячи про перспективи подальших теоретичних розвідок у даній сфері, слід враховувати процеси трансформування управлінських інституцій та стрімкий розвиток суспільно-політичного життя в Україні, приділяти увагу функціонуванням органів публічного адміністрування та механізму реалізації функцій в сучасних умовах. Також чинне національне законодавство України потребує вдосконалення в частині визначення особливостей правового статусу незахищених категорій серед переселенців, пов’язаних із наданням додаткового захисту таким категоріями із притаманною, можливою уразливістю.

---

1. Конституція України: офіційний текст. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

2. Міністерство соціальної політики України. URL: https://www.msp.gov.ua/ (дата звернення: 28.05.2020).

3. Каліущенко І.М. Міжнародно-правові стандарти забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб та їх впровадження в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 157–160.

4. Guiding Priciples UN on Internal Displacement 2004. URL.: http://www.brookings.edu/~/media/Projects/idp/GPEnglish.pdf (дата звернення: 25.05.2020).

5. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 1.

А.Б. Дмитрик,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
О. Нагірняк,
здобувач вищої освіти юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ПРОБЛЕМАТИКА РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ В УКРАЇНІ

Норми конституційного права, як і суспільні відносини, постійно змінюються, удосконалюються та розвиваються, а разом із ними конституційна модель нашої держави. У ст. 1 Конституції України визначено, що Україна - це суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [1]. А отже панування закону та гуманізму повинно бути пріоритетним у нашій країні, однак це не завжди так. Україна ще тільки стала на шлях створення демократичної та правової держави, яка б гарантувала дотримання основних прав і свобод людини та громадянина, а український конституціоналізм як політична система, що спирається на конституцію та конституційні методи правління, перебуває у процесі свого формування.

Надзвичайно влучним є твердження С. В. Шевчука, відповідно до якого «конституціоналізм – це режим функціонування державної влади відповідно до Конституції, причому термін «конституція» у суспільстві, в якому існує конституційна держава (діяльність держави спрямовується тільки для забезпечення певних, нормативно визначених суспільних цілей згідно із загальновизнаними правовими принципами та нормами) розуміється у широкому сенсі – як Конституція, що заснована на ідеології конституціоналізму» [2].

Дедалі частіше науковці та юристи-практики звертають увагу на спірність певних норм права або ж їх не відповідність Основному Закону, через що створюється певна дистанція між нормами права та суспільними процесами. Подальший розвиток конституційного права не може не враховувати й суб'єктивний елемент його реалізації, адже у багатьох випадках проблема полягає не стільки у відсутності або суперечливості тих чи інших конституційних норм, скільки у банальному небажанні їх виконувати або ж їх реалізовувати. Саме тому законодавець має піти шляхом не удосконалення чинного конституційного законодавства, його постійними змінами та доповненнями, а створенням дієвого механізму реалізації даних норм, які перш за все виступали би за захист прав та свобод громадян, іноземців та осіб без громадянства.

Також яскравим показником неефективності формування єдиного напрямку розвитку конституціоналізму в Україні є і колосальна маса змін і доповнень до законодавчих актів, котрі ще навіть не набули законної сили або ж прийняті досить недавно по часу. Така діяльність свідчить, на жаль, не про ефективність реформування гілок діяльності держави, а про те, що законодавець в режимі пожежної команди, не маючи чіткого довгострокового плану дій. Законодавча гілка влада діє по принципу «по мірі надходження кожної конкретної проблеми», а не задля з'ясування коріння цієї ж проблеми, що, як очевидно,

Розбіжності норм і принципів конституції з реальним життям, відсутність об'єднуючої національної ідеї, нездатність політичних партій її сформувати, а також значне розшарування суспільства за політичними та соціально-економічними ознаками є де стабілізуючими чинниками на шляху формування української державності та суспільства, гальмують розвиток конституціоналізму в Україні [3].

Такі негативні соціально-юридичні явища, котрі, на жаль, притаманні українському народу, як ігнорування та порушення норм конституційного права призводять до юридичних конфліктів та погіршення політичного

становища та правопорядку в державі, що у свою чергу не дає можливості належним чином йти до бажаної мети – соціальної та розвинутої України.

Окрім, політичних та економічних чинників, що ускладнюють розвиток конституціоналізму в Україні, доповнюють цю проблему і психологічно-правові. Мова йде саме про правовий нігілізм, який перейшов незалежній Україні у спадок від Радянського Союзу. Саме таке поєднання гальмує, а в деяких моментах і повністю спотворює можливість удосконалення інституту конституціоналізму. Вважаю, що тільки поетапне подолання цих проблем приведе до покращення становища та побудови демократичної та правової держави.

Вище зазначені проблеми посягають на «безпеку» Конституції України. Спотворення її норм, помилкове тлумачення чинних положень або ж їх нехтування негативно впливає, як на політичне так і громадське життя нашої держави. Основний Закон – це гарант наших прав та свобод й постулат реалізації державного механізму, а тому будь-який негативний вплив на конституцію неодмінно перенаправляється на суспільні відносини, що впорядковані нею.

Закономірно виникає запитання, чому український констуціоналізм характеризується залежністю від інших соціально-юридичних чинників. А. Р. Крусян вважає, що «сучасний період розвитку науково-практичної парадигми конституціоналізму характеризується здійсненням конституційних перетворень (реформування) в Україні», котрі відбуваються після прийняття Конституції України – 28 червня 1996 року [4, с. 43, 61]. Підтвердженням цього є і революційні події, котрі переслідують українське суспільство останнє десятиліття. Вони виступають зовнішнім проявом недосконалості окремих елементів конституціоналізму та нагадують, що даний інститут повинен бути незалежним від політики, виступати вище від нього та бути єдино правильною істиною. Відкинувши проблематику поєднання політики та юриспруденції, варто зазначити, що не зважаючи на все, з кожним роком інститут конституціоналізму все більше тяжіє до ідеалів ліберального

конституціоналізму, та реалізації його основних положень, таких як обмеження державної влади та розвиток громадянського суспільства, забезпечення прав та свобод людини одночасно із зменшенням повноважень владних структур тощо.

Саме тому український конституціоналізм у процесі свого становлення характеризується: науково-практичною парадигмою конституціоналізму, що має власну («національну») історію розвитку; принципами, що набули свого конституційного оформлення значно пізніше, ніж в інших країнах Європи; елементами змісту, які відображають специфіку українського суспільства, української державності, правової системи України; інститутами системи конституціоналізму, що перебувають у стадії становлення; нарешті, метою – як мети конституційних перетворень в Україні [4, с. 8].

Отже, для розвитку конституціоналізму важливим є не лише сам факт наявності конституції, а передусім втілення її положень у практику державотворення, реальний вплив конституції на становлення правової системи на демократичних засадах.

---

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

2. Шевчук С. В. Основи конституційної юриспруденції. Київ: *Український центр правничих студій*. 2001. 302 с.

3. Антошкіна В, Кирпичов О. Минуле та сучасне українського конституціоналізму. *Історія держави та права*. 2009. С. 26-30.

4. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 560 с.

А.Б. Дмитрик,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
Д. А. Подлесна,
здобувач вищої освіти юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ В МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

Більшість країн світу вважають Конституцією Основним Законом, джерелом влади, яка є гарантією прав та свобод і таке інше. Але у кожній країні свій державний устрій і своя власна Конституція.

Конституція (від лат. constitutio – установлення, устрій, порядок) – основний державний документ (закон), що визначає державний устрій, порядок і принципи функціонування представницьких, виконавчих та судових органів влади, виборчу систему, права й обов'язки держави, суспільства та громадян. Інші закони держави, як правило спираються на Конституцію.

Термін «конституціоналізм» уперше з'явився в американській політико-правовій думці кінця XVIII – кінця XIX ст. Саме прихильники цієї ідеї під час Американської Революції і створили першу в історії Конституцію США 1787 р. Вони також зазначали верховенство цієї писаної Конституції порівняно з законами та іншими нормативними актами. Це означає, що термін «конституціоналізм» визначав саму суть Конституції. Через деякий час в політичних та історичних дослідженнях це поняття одержало більш широке значення і почало вживатися для характеристики процесів переходу до демократії та встановлення конституційного ладу в країнах Центральної,

Східної і південної Європи, Латинської Америки, Азії, підкреслюючи змістовну сторону конституції.

Конституціоналізм як соціальне явище відображає еволюцію поглядів, ідей, доктрин про природу конституції та політичної практики втілення таких ідей в життя. Сутністю конституціоналізму є обмеження сваволі публічної влади та здійснення судового контролю за актами органів публічної влади на предмет їх відповідності засадам верховенства права. У теорії і практиці конституціоналізму такими критеріями є неприпустимість свавільного втручання у приватну сферу індивіда, діяльність органів публічної влади у суворо визначених конституцією і законом межах. Відповідно конституціоналізм втілюється, принаймні, на трьох рівнях: 1) сукупності певних доктрин, концепцій та теорій про природу конституції; 2) політично-правової практики втілення цих ідей в життя; 3) конституційного регулювання відповідних соціальних явищ і процесів. Такі три основі зрізи конституціоналізму і визначають специфіку саме теорії конституції. Угорський вчений А. Шайо, застерігаючи про небезпечність дефініцій – «все консервативне опирається тиранії дефініцій», визначає поняття конституціоналізму таким чином: «Конституціоналізм – це обмеження державної влади в інтересах суспільного спокою. Він намагається охолодити поточні пристрасті, не загрожуючи ефективності управління».

Сьогодні також виділяють класичний та соціальний конституціоналізм. На відміну від класичного конституціоналізму, який ґрунтується на ідеях обмеження правління правом та здійсненні конституційного контролю актів та дій органів влади, соціальний конституціоналізм зв’язує публічну владу не тільки особистими та політичними правами (класичними основними правами), а також соціальними правами та правами на розвиток. Соціальний конституціоналізм додає нові важливі компоненти: право на працю та соціальний захист. Це стало загальносвітовою тенденцією починаючи близько з 1960-х років [1].

М. П. Орзіх зазначає, що існують три підходи до визначення поняття конституціоналізму – політичний, філософський та правовий . У політичному розумінні конституціоналізм – політична організація держави і громадянського суспільства. Він обмежує державну владу, сприяє її самообмеженню. У філософському сенсі конституціоналізм – це філософія юридичного світогляду за постулатами правової держави, що має історико-філософські витоки в теологічній ідеології, ідеях природного права. Цілком слушна думка, враховуючи, що більшість західних концепцій розуміння конституціоналізму мають саме природничо-правові засади, як основу для верховенства права та конституціоналізму. Що ж до юридичного підходу, то він передбачає доктринальну основу (конституційні ідеї та погляди), конституційно-нормативні приписи та конституційні традиції, що зумовлюють конституційну практику. До ознак конституціоналізму автор зараховує: 1) конституційну правосвідомість; 2) конституційно-нормативні постулати (зокрема правові принципи та норми дефініції), які сприймають не як щось застигле, статичне, а взяте разом з їх доктринальними основами, системою правових цінностей, що відображають концепцію, філософію, сутність Конституції та практики її реалізації; 3) конституційні правовідносини, що передбачають визнання та державний захист прав і свобод людини та асоціацій людей, а також суб'єктивні публічні права та свободи (як такі, що можуть бути спрямовані проти державної влади за позитивною моделлю: громадянин А проти держави); 4) конституційна законність (конституційність), що не обмежується неухильним виконанням законодавства з врахуванням внутрішньої його ієрархії, а є ознакою саме конституційності актів, дій та бездіяльності суб'єктів конституційного права.

Отже, спостерігаємо тлумачення поняття конституціоналізму через його ознаки і спробу структуризації. В будь-якому випадку, розподілення конституціоналізму на певні структурні елементи відповідає загальновизнаній у світі теорії конституціоналізму. По-суті, пункт 2 є нормативною, а 3 – практичною основою конституціоналізму. Важливим вважаємо виділення

конституційної правосвідомості – мабуть, тільки в державі з високим рівнем такої як в пересічних громадян, так і в представників влади можна досягти реалізації засад конституціоналізму. Виділення ж автором конституційної законності свідчить про особливу важливість конституційної юстиції в системі організації та розподілу влади. Звісно, існування Конституції не обов'язково означає наявність конституціоналізму, за умови відсутності реального втілення його принципів та ідей. Що ж до можливості існування конституціоналізму без Конституції, як єдиного, кодифікованого нормативного акта, то обґрунтування такої видається дуже вдалим на прикладі Конституції Великобританії, яка є сукупністю законів, прецедентів і конституційних угод Великої Британії . Ця Конституція є певним феноменом, її ще часто називають неписаною, оскільки вона ніколи не була записана в одному акті. До джерел Конституції належать, зокрема, акти Парламенту, договори, прецедентне право, доктрина, а також право Європейського Союзу. Як зазначає Ендрю Блік, незважаючи на те, що є різні думки, щодо доцільності існування певної кодифікованої Конституції в Великобританії, спроба здійснити таку була б справді складним завданням . На думку П. Б. Стецюка, неписана Конституція – це дуже рідкісне явище, і її буквально розуміють як групу політико-правових уявлень, концепцій, доктрин, вчень тощо щодо організації державного життя в суспільстві за загальновизнаними принципами і засадами сучасного конституціоналізму, якими тимчасово керуються у своїй діяльності демократичні органи влади . При тому Конституцію Великобританії він зараховує до змішаних, оскільки значну частку становлять закони [2].

На мою думку, конституціоналізм - це спосіб існування і функціонування політичної системи суспільства. І його можна розглядати у двох аспектах:

1) як суспільно-політичний режим, за якого функціонують держава та її інститути, взаємні стосунки людей.

2) як правову (конституційну) ідеологію, яка виражає і прогнозує розвиток відповідної загальнодержавної нормотворчості та нормозастосування.

Складовими поняттями «конституціоналізму» є: конституція (фактична, теоретична); конституційне вчення; конституційні відносини; конституційний правопорядок; конституційна законність; конституційна відповідальність; конституційна правосвідомість.

Конституціоналізм є динамічною системою, яка перманентно розвивається. Тенденції сучасного конституціоналізму характеризують основні напрямки його розвитку як складної політико-правової системи держави та суспільства.

Тенденція політологізації виражається у впливі політичних способів і засобів на конституційно-правові відносини (зокрема – владовідносини), їх регулювання.

Тенденція соціалізації виражається в соціалізації конституції і конституційного права у цілому. Конституціоналізм встановлює зміну акцентів у взаємовідносинах між людиною, громадянським суспільством і державою з орієнтацією на пріоритет прав людини та розвитку громадянського суспільства.

Тенденція біологізації характеризує розвиток системи конституціоналізму з позицій захисту людини і всього людства від наслідків тих негативних процесів, які ставлять під загрозу біологічне існування особи (ускладнення демографічної, екологічної проблем, тероризм, питання клонування людини тощо). Взаємовідносини між людиною і державою повинні будуватися, перш за все, на принципах координації, кореляції інтересів, взаємної відповідальності та поваги.

Тенденція інформатизації характеризується тим, що «постіндустріальне суспільство має, принаймні, два вимірювання – інформаційне суспільство (усередині країни) і глобалізм (на міжнародній арені)».

Тенденція інтернаціоналізації виражається в зближенні національного конституційного права з міжнародним публічним правом [3].

Як зауважує Ю. М. Тодика, слід брати до уваги, що наявність конституції ще не означає існування конституціоналізму як масового політичного руху, зацікавленого у забезпеченні в країні демократичного конституційного ладу.

Співвідношення конституції і конституціоналізму тісно пов’язане з проблемою конституційності самої конституції, тобто з тим, якою мірою конституційний текст відповідає принципам гуманізму, справедливості, демократизму, забезпечення прав і свобод особистості [4].

Отже, конституціоналізм – це політико-правова категорія, яка опосередковує місце і роль конституції у правовій системі, суспільстві і державі, що знаходять вияв у її верховенстві та характері впливу на суспільні відносини.

---

1. М. В. Савчин Конституціоналізм і природа Конституції : Поліграфцентр «Ліра», 2009. С. 19-21.

2. М. П. Орзіх, М. В. Афанасьєва, В. Р. Барський [та ін.] за ред. М. П. Орзіха. Проблеми сучасної конституціоналістики: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2011. С. 23-24.

3. Арутюнан Г. Конституционализм: уроки, вызовы, гаранти. Москва: Вече. № 24. 2010.

4. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 544 с.

А.Б. Дмитрик,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін

юридичного факультету

(Львівський державний університет внутрішніх справ)

М. В. Ткач,

здобувач вищої освіти юридичного факультету

(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ГЛОБАЛЬНИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ ЯК ОБ’ЄКТИВНЕ ЯВИЩЕ СУЧАСНОЇ ПРАВОВОЇ ДІЙСНОСТІ

Аналіз взаємозв'язку правової держави і громадянського суспільства дає підстави зробити висновок, що громадянське суспільство як тип суспільної організації утворюється для захисту прав і свобод своїх членів. За цих умов єдино можливим партнером громадянського суспільства постає сучасна держава – демократична, правова, соціальна.

Надання особливих прав та повноважень інститутам громадянського суспільства спричиняє поступове зниження ступеня легітимності демократичних урядів, оскільки в такій ситуації принцип вільного демократичного вибору перестає бути верховним і підпорядковується принципу оцінки ефективності дії влади. Водночас суттєво видозмінюється і практика парламентаризму, який є системою взаємодії держави і суспільства, для якої характерним є визнання провідної ролі загальнонаціонального постійно діючого колегіального представницького органу держави в здійсненні державно-владних функцій. Це відбувається внаслідок того, що поруч із взаємно врівноваженими законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади з'являється своєрідний привілейований «легітиматор», який претендує на право втручання і перерозподілу повноважень між основними гілками державної влади. Таке переформоване громадянське суспільство здатне перебрати на певному етапі від законодавчої влади частину її функції, перетворивши її на провідника своїх інтересів.

Вороже ставлення держави до громадянського суспільства компенсується для суспільства його недовірою та неповагою до держави. Існуюча взаємозалежність між формою існування держави та громадянським суспільством, дає змогу говорити про наявність трьох типів співіснування держави та громадянського суспільства. Перший з них характеризується високим рівнем конфліктності і реалізується за будь-яких недемократичних форм правління. Другий тип може бути окреслений в термінах суцільної ізоляції держави і громадянського суспільства, коли перша, маючи за мету лише збереження влади, не втручається в суспільні справи, а громадянське

суспільство намагається вирішити всі проблеми власними силами. І нарешті, третім типом взаємодії є модель координаційних чи партнерських відносин, за якої поряд з громадянським суспільством виникає та існує демократична, правова, соціальна держава.

Рисою правового зв'язку між демократичною, правовою, соціальною державою має бути визнання принципу служіння держави громадянському суспільству і спрямування своєї діяльності на забезпечення рівних можливостей для всіх його членів, як основи свободи і соціальної справедливості.

Аналіз змісту конституційних змін останніх років на універсальному (глобальному) рівні дозволяє виділити деякі напрями вказаних змін.

По-перше, в сучасних світових конституціях находять подальший розвиток окремі принципи. Так, розширюється правове регулювання принципу рівності жінок і чоловіків: якщо на початковому етапі конституційні тексти містили лише норми про рівність політичних прав, рівний доступ жінок і чоловіків до отримання виборних мандатів і виборних посад, то згодом зміст вказаного принципу було істотно розширено і посилено. Зокрема, Конституційний закон Французької Республіки від 23 липня 2008 р. закріпив у ст. 1 Конституції принцип рівності не тільки прав жінок і чоловіків, а й їхніх обов'язків. Нова Конституція Марокко 2011 р. передбачила положення про те, що чоловіки і жінки наділені не тільки рівними політичними, але і цивільними, економічними, соціальними, культурними, екологічними правами. Подальший розвиток отримує конституціоналізація правового статусу парламентської опозиції: якщо раніше окремі зарубіжні конституції (Португалії і ін.) фіксували право на створення опозиції, сучасні конституції XXI ст. (Бутан, Марокко, Непал), сприйнявши зазначене положення, розвивають його, конкретизуючи окремі права опозиції, у тому числі ті, що реалізуються через парламентські форми та методи [1].

Поряд із демократизацією політичної системи, удосконалення конституцій пов'язано з удосконаленням соціальної політики сучасних держав світу, а тому

у конституціях, прийнятих в останні десятиліття, знайшли відображення нові виклики соціально-економічного характеру. Так, у деяких із них йдеться, хоча і не дуже чітко, про соціально орієнтовану економіку (наприклад, Конституція Польщі 1997 р.). У конституціях Португалії (1976 р.), Іспанії (1978 р.) сказано про державне планування економічного розвитку. У Конституції Єгипту 1971 р. (в ред. 2007 р.) є положення про соціальне партнерство. У деяких конституціях встановлено, що окремі об'єкти економіки перебувають у виключній державної власності [2]. Розвиток науково-технічного процесу зумовлює виникнення також і нових суспільних відносин, які потребують конституційно-правового регулювання. Показовим у цьому плані є приклад Конституції Швейцарії 1999 р., частиною 2 статті 119 якої заборонено будь-яку форму клонування і будь-яке втручання у спадковий матеріал людських гамет і ембріонів; перенесення в людський зародковий матеріал генотипу, що не належить людині; дарування ембріонів; всі види сурогатного материнства [3].

Отже, завданням сучасного конституційного процесу в Україні, що випливає із загальних світових тенденцій формування доктрини уніфікованого транснаціонального (глобального) конституціоналізму, є напрацювання пропозицій щодо здійснення децентралізації влади, конституційного вдосконалення прав і свобод людини, реформи судової системи, які забезпечать поступальний розвиток нашої держави до прогресу та її інтеграцію в перспективі до Європейського Союзу та європейських і євроатлантичних оборонних структур [4].

Таким чином, виходячи з порівняльно-правового аналізу загальних тенденцій процесів конституційної модернізації у сучасному світі, з онтологічної та аксіологічної точки зору транснаціональний (глобальний) конституціоналізм можна визначити як комплекс конституційних ідей, доктрин, а також форм та методів їх практичної реалізації, що є спільними для більшості сучасних національних правових систем, який становить фундаментальну основу взаємопов'язаних процесів конституціоналізації міжнародного права та інтернаціоналізації конституційного права і

безпосередньо відображає об'єктивні закономірності світового конституційноправового розвитку в умовах глобалізації та універсальної і регіональної міждержавної інтеграції.

---

1. Масловська Т. С. Деякі напрямки конституційних змін в зарубіжних країнах на сучасному етапі. *Актуальні проблеми публічного права*. 2012. № 3. С. 55-56.

2. Конституція в XXI столітті: порівняльно-правове дослідження: монографія / відп. ред. В. Є. Чиркин. Норма: ИНФРА, 2011. 343 с.

3. Масловська Т. С. Деякі напрямки конституційних змін в зарубіжних країнах на сучасному етапі. С. 58

4. Скрипнюк О. Сучасний конституційний процес і проблеми модернізації виборчого законодавства України. *Юридична Україна*. 2015. № 7-8. С. 128- 135.

А.Б. Дмитрик,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
А.М. Фагат,
здобувач вищої освіти 3 курсу 3 групи
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Конституціоналізм – багатоаспектне явище державно-правового та суспільно-політичного життя, що на різних етапах розвитку конституційної державності набувало різних форм і наповнювалося різним змістом. Це зумовлено, зокрема, формулюванням конституційних ідей і принципів,

становленням конституційних традицій та створенням наукових конституційних положень і доктрин, конституційних проектів, прийняттям конституцій і внесенням до них змін [1].

Термін «конституціоналізм» походить від латинського constitutio (становлення, устрій) та є складним, багатоаспектним суспільно-політичним явищем у галузі публічного права.

Тема конституціоналізму є актуальним напрямом наукових пошуків українських науковців, таких як: А. З. Георгіца, В. С. Журавський, А. Р. Крусян, В. Ф. Мелещенко,В. М. Шаповал та ін.

Конституціоналізм слід розуміти в широкому і вузькому сенсах. Конституціоналізм в широкому сенсі - це теорія конституції, історія та практика конституційного будівництва в тій чи іншій країні, групі країн, світовому співтоваристві в цілому. У вузькому сенсі - цілісна система знань про базові загальнолюдських політико-правових цінностях, які знаходять своє відображення в демократичних конституціях і демократичної конституційної теорії, їх змісті, формах, методах і ступеня реалізації.

Досліджуючи питання конституційних традицій і конституціоналізму в Україні, М. В. Савчин зазначає, що український конституціоналізм має свої оригінальні витоки: він зароджувався паралельно з відповідними процесами в країнах Західної Європи та Північної Америки, а за деякими елементами випереджав їх (інститути демократії й самоврядування, гарантії прав і свобод індивіда не лише в ліберальному трактуванні, а й у соціальному).

М. В. Савчин умовно виокремлює в еволюції вітчизняного конституціоналізму три періоди:

- перший період пов’язаний із формуванням козацького звичаєвого права та оформленням конституційної традиції в Гетьманщині (XV ст. – 1775 р.);

- другий період – з відродженням вітчизняної інтелектуальної конституційної традиції з 1830-х рр., яка закінчується періодом національно-визвольних змагань 1917–1922 рр., 1938–1939 рр. (Карпатська Україна),

1941/43–1953 рр. (український резистанс нацистському окупаційному режимові та режиму сталінщини);

- третій період – сучасний конституціоналізм, пов'язаний із лібералізацією й демократизацією Радянського Союзу (з 1988 р.), що дало змогу проголосити незалежність України та здійснити наступну модернізацію конституційного устрою [2].

По-іншому уявляє собі періодизацію становлення українського конституціоналізму І. Є. Словська, яка виділяє чотири етапи:

- зародження українського конституціоналізму (початок XVIII ст. – середина XIX ст.);
- практика конституційного будівництва й національна конституційна думка (середина XIX ст. – початок XX ст.);
- конституційне будівництво в Україні (1919–1991 рр.);
- становлення українського конституціоналізму в умовах незалежної України (1991– 2003 рр.) [3].

На думку А. Р. Крусян, історія конституціоналізму починається в період буржуазних революцій кінця XVIII ст., бо саме тоді з'являються перші конституції в сучасному їх розумінні як основні закони держави й суспільства [4,]. Саме в цей період ідеї та принципи конституціоналізму як теорії, ідеології і практики конституційного будівництва, пише автор, уперше втілилися в конституційному законодавстві Французької революції кінця XVIII ст., а до цього – в конституційних документах США (Декларація незалежності 1776 р., Конституція 1787 р., Білль про права 1791 р.).

В українській конституційно-правовій науці конституціоналізм не отримав єдиного визначення і інтерпретується по-різному. Огляд різних його характеристик дозволяє зробити висновок, що в науці склалося три основні підходи до його визначення: політичний, філософсько-історичний і юридичний.

У політичному аспекті конституціоналізм розкривається як особливий характер відносин між державою і суспільством на основі консенсусу, як ідейно-політична доктрина і рух.

У філософсько-історичному – як вчення про конституцію, включаючи предконстітуційні ідеї божественного, природного права, договірного походження держави, вчення про плутократії, тиранії, деспотії, демократії і т.д.

Юридично конституціоналізм являє собою систему, в якій в якості одного з елементів присутні конституційні норми, конституція, але не як щось застигле, статичне, а конституція, взята разом з її доктринальними основами, системою політико-правових цінностей, які відображають концепцію, філософію, суть конституції, а також практикою її здійснення [5].

Важливо відзначити, що конституювання влади в Україні в процесі становлення її державності із середніх віків аж до 20-х рр. минулого століття завжди вирішальним чином визначалося закономірностями економічного розвитку як на її територіях, так і характером економічних зв'язків цих територій між собою та з економічними суб'єктами інших держав.

Водночас кожна новоутворювана держава має свої суб'єктивні й об'єктивні чинники її створення, згідно з яким відбувається процес конституювання публічної влади, реалізується влада. Тому свій вплив на вказані процеси справляли також ідеї світового конституціоналізму.

В Україні конституціоналізм почав складатися в XVII - XVIII ст.. на грунті боротьби української шляхти й козацтва за обмеження монархічної влади держав-монополій. Важливу роль на той час зіграла Конституція Пилипа Орлика 1710 року, проте козацький конституціоналізм не міг перерости у класичний, оскільки козацтво обмежувалося переважно захистом особистого становища. У період колоніальної залежності від Російської та Австро-Угорської імперій на українських землях наприкінці XIX – на початку XX ст. панували режими обмеженої конституційної монархії. Проте колоніальний конституціоналізм на українських теренах був вигідним для панівних націй.

У 1917 – 1920-х роках в Україні сформувався національний конституціоналізм як наслідок революційного парламентаризму Української Центральної Ради. Свій вищий вияв цей конституціоналізм знайшов у Конституції Української Народної Республіки 1918 року, яка закріплювала

права української нації та обмежувала державну владу в інтересах демократії. Після остаточної перемоги радянської влади в Україні у 1920-х роках запроваджується ідеологія та практика так званого радянського (соціалістичного, а по суті – тоталітарного) конституціоналізму, який спирався на владу єдиної комуністичної партії та фактично мав на меті підпорядкування членів суспільства державі.

Система радянського конституціоналізму проіснувала до кінця 1980-х років і була скасована, фактично, національно-демократичною революцією 1990-1991 років, яка пройшла в усіх союзних республіках колишнього СРСР. Конституціоналізм того часу сьогодні класифікують як номінальний, котрому притаманна письмова конституція та тоталітарна форма державного режиму (диктатура) [3,с. 211].

В Україні, де національний конституціоналізм традиційно мав глибокі корені, його відродження стало одним із головних завдань національно-демократичної революції 1990-1991-х років.

Із моменту проголошення Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року почався активний конституційний процес, який прискорив Акт проголошення державної незалежності України від 24 серпня 1991 року та всеукраїнський референдум 1 грудня 1991 року на підтримку цього Акта. Цей процес відображав суспільну потребу в якісно новій Конституції України на ґрунті парламентаризму.

Прийняття 28 червня 1996 року чинної Конституції України відбулося на ґрунті компромісу парламентських і пропрезидентських сил, у результаті якого в Україні запроваджувалася змішана парламентсько-президентська форма правління. Однак співпраця між парламентом і президентом не набула поширення через їх відмінні суспільно-політичні орієнтації.

Отже підсумовуючи, можна виділити такі ознаки сучасного українського конституціоналізму: він є похідним від конституції й виникає у процесі її реалізації як основного закону, історично зумовлений,має сукупність етапів у своєму розвитку, а також проявляється в ідеологічних поняттях,

конституціоналізм – це процес, що виникає під час організації й побудови держави, формування інститутів влади і взагалі це сукупне поняття, яке включає в себе теорію й практику.

---

1. Сучасний конституціоналізм: проблеми теорії та практики: матеріали наукового семінару (22 червня 2018 р.) / упор. А. І. Годяк / ЛьвДУВС. Львів. 2018. 255 с.

2. Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції: монографія. Ліра. Ужгород. 2009. 372 с.

3. Словська І. Є. Український конституціоналізм: етапи становлення і розвитку: дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ. 2004. 213 с.

4. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм: монографія. Юрінком Інтер. Київ. 2010. 560 с.

5. Конституція незалежної України : навч. посіб. / кол. авт.; за ред. В. Ф. Погорілка, Ю. С. Шемшученка, В. О. Євдокимова. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Спілка юристів України, 2000. 47 с.

А.Б. Дмитрик,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
Х.В. Петрик,
здобувач вищої освіти 3 курсу 3 групи
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ: ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ВИВЧЕННЯ

Як для теорії конституційного права загалом, так і для цього дослідження зокрема, поняття конституціоналізму є одним із центральних. Враховуючи неоднорідність підходів до визначення конституціоналізму як правового явища та плюралізму думок щодо його розуміння, актуально дослідити різні думки з цього питання та глибше з'ясувати суть цього явища. У зв'язку з цим метою даної роботи є аналіз основних підходів сучасного розуміння конституціоналізму та формулювання їх негативних та позитивних характеристик. Дискусії щодо визначення поняття конституціоналізму, його ознак, основних підходів до вивчення, тенденцій функціонування та розвитку продовжуються в конституційно-правовій науці, досі залишаються актуальними. Питання конституціоналізму доволі широко досліджували такі українські та зарубіжні науковці, як Ю.Н. Тодика, Г. Дж. Берман, С.І. Шевчук, Ю. А. Тихомиров та інші. Об'єктом дослідження є теорія сутнісних підходів до розуміння поняття "конституціоналізму". Методологічну основу дослідження становить інтегративний, системний та сутнісний підходи (напрями), які дозволили пізнати специфіку українського конституціоналізму, визначити сутність, зміст та структуру та базові підходи розуміння конституціоналізму.

Термін «конституціоналізм», за твердженням американського дослідника права Г. Дж. Бермана, запроваджено в кінці XVIII – на початку XIX століття «для позначення головної американської доктрини верховенства писаної конституції» над іншими тогочасними законами [1].

Незважаючи на те, що поняття «конституціоналізм» досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені-правознавці (С. Шевчук, А. Шайо, Ю. Тихомиров, О. Скакун, В. Шаповал, О. Тодика та інші), єдиного його розуміння донині не досягнуто.

У конституційно-правовій науці склалося три основні підходи до його визначення: політичний, філософсько-історичний і юридичний.

У політичному аспекті конституціоналізм розкривається як особливий характер відносин між державою та суспільством на основі консенсусу, як ідейно-політична доктрина та рух. Так, український державознавець професор Ю. Тодика визначав конституціоналізм як систему «ефективно діючих конституційно-правових інститутів, спрямованих на забезпечення зв'язаності держави правом, реалізацію прав людини і громадянина, а також систему поглядів і переконань про конституцію, її соціальну сутність і призначення, про політико-правові цінності та їх втілення на практиці» [2, с. 45].

На думку угорського фахівця з конституційного права професора А. Шайо, конституціоналізм – це сукупність принципів, порядку діяльності та інституційних механізмів, які традиційно використовуються з метою обмеження державної влади [3].

У філософсько-історичному аспекті конституціоналізм розглядається як вчення про конституцію, історичні предтечі якого закладено в ідеях божого або природного права, договірного походження держави, а також вченнях про плутократію, тиранію, деспотію, демократію тощо. Так, за С. Шевчуком, конституціоналізм – це багатовіковічне напрацювання людства, яке не має і не може мати чіткого формального визначення; це ідеологія, концепція та доктрина, яка не стільки ґрунтується на законодавчих приписах, скільки походить від багатого історичного досвіду та культурної спадщини боротьби

народів і ліберально налаштованих еліт за обмеження державної влади й абсолютистської влади монарха. Вчений також стверджує, що конституціоналізм є комплексом ідей, принципів і порядку діяльності, в основі яких лежить проста концепція, що влада держави ґрунтується на праві (конституції) та одночасно нею обмежується [4, с. 39].

При цьому, як зазначає вітчизняний конституціоналіст професор В. Кравченко, «конституціоналізм – багаторівнева система, яка функціонально виходить за межі конституції і взагалі права, що відображає особливості менталітету та буття народу» [5, с. 314].

Л. Соніна розглядає це питання дещо ширше та вважає, що «конституціоналізм – це політико-правовий режим, що полягає в конструюванні індустріального (постіндустріального) суспільства і встановленні у ньому початку конституційності (гармонії, справедливості) з метою забезпечення його повноцінного існування й розвитку шляхом втілення у праві, правосвідомості, суспільно-державному устрої ідей (цінностей) пріоритету конституційного законодавства, забезпечення людської гідності, прав і свобод людини і громадянина, демократії та децентралізації, сильної державної влади, свободи економічної діяльності, інших ідей (цінностей), а також шляхом виокремлення в суспільстві соціальних груп, здатних відстоювати названі ідеї (цінності)».

В юридичному аспекті конституціоналізм розуміється у вузькому значенні як політико-правове явище, правова (юридична) сутність якого обумовлена, перш за все, нормативно-правовою основою функціонування державної влади, в ролі якої виступає конституція (конституційне законодавство), та у широкому – як складна політико-правова система.

Юридично конституціоналізм являє собою систему, в якій в якості одного з елементів присутні конституційні норми, конституція, але не як щось статичне, а конституція, взята разом з її доктринальними основами, системою політико-правових цінностей, які відображають концепцію, філософію, суть конституції, а також практикою її здійснення. Крім цих складових політико-

правової системи конституціоналізму, важливе значення мають такі його елементи як конституційне правосвідомість, конституційні правовідносини і конституційна законність, на встановлення якої в кінцевому підсумку спрямоване функціонування цієї складної системи.

Таким чином, у вузькому значенні конституція і конституціоналізм - це не тотожні поняття. Як справедливо зазначає німецький дослідник С. Войт, конституціоналізм є нормативною концепцією, і її не слід змішувати з фактичної конституцією, використовуваної в будь-якому суспільстві. Це – багаторівнева система, яка функціонально виходить за межі Конституції і взагалі права, відображаючи особливості менталітету і буття народу. Конституціоналізм – складна система, яка складається з сукупності тісно взаємозалежних, взаємообумовлених і взаємодіючих елементів [6].

У широкому значенні конституціоналізм як суспільно-політичне явище має змішану політико-правову природу, як і конституційні відносини, що виникають на основі конституційних норм, оскільки «вони регулюють процес організації і здійснення владних повноважень народом, державою та елементами політичної системи» [7, с. 15].

Розглядаючи поняття конституціоналізму в широкому розумінні, російський фахівець у галузі порівняльного правознавства професор Ю. Тихомиров однозначно визначає його складним явищем, до елементів якого відносить: конституційні ідеї і теорії, що відображають базові цінності суспільства; масову конституційну свідомість громадян, населення загалом і його окремі прошарки; конституційні норми, акти та інститути як нормативно структурований вияв двох вищеназваних елементів; конституційний порядок як процес і стан реалізації конституційних норм [8, с. 27].

Тобто конституціоналізм прийнято розглядати як систему політико-правових інститутів, метою функціонування якої є забезпечення конституційної законності «як режиму точного і неухильного дотримання конституції та інших конституційно-правових актів всіма суб’єктами, яким вони адресовані, а також

реальну дію ієрархії нормативно-правових актів, у системі яких Конституція має вищу юридичну силу».

Отже, безумовно, поняття конституціоналізму надзвичайно складне, комплексне, багатоаспектне, яке навряд чи можна повністю охопити однією дефініцією. Тому охарактеризувавши це поняття в розумінні трьох основних підходів роблю висновок, що конституціоналізм можна розуміти та пояснювати з різних боків, тому багато науковців не сходяться в одній єдиній думці щодо розуміння цього поняття.

---

1. Берман Г. Дж. Западная традиция права: эпоха формирования / пер. с англ. Москва: ИНФРА-М, 1998. 370 с.

2. Тодика Ю.Н. Конституційне право України: навч.посібник. Харків: Райдер, 2003. 231 с.

3. Sajo A. Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism / Budapest : CEU Press, 1999. 14 p.

4. Шевчук С.І. Історія конституціоналізму: від святого письма до конституційного тексту. *Елементи конституціоналізму. Юридичний журнал*, 2008. № 10 (76). 51 с.

5. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. / вид. 3-тє, виправл. та доповн. Атіка, 2004. 512 с.

6. Voigt S. Making Constitutions: Conditions for Maintaining the Rule of Law / CATO Journal. Fall 1998. 193 p.

7. Конституція незалежної України : навч. посіб.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, Спілка юристів України, 2000. 47 с.

8. Тихомиров Ю. А. Конституция в правовой системе: взаимовлияние и противоречи / за ред. Л. О. Иванов. Центр конституционных исследований Московского общественного фонда, 1999. 88 с.

М. С. Долинська,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри господарсько-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ДО ПИТАННЯ РЕЦЕПЦІЇ ПРИНЦИПІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ НОТАРІАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ УКРАЇНИ

Поняття принципів права не залишилося поза увагою українських та іноземних вчених розглядалося не одне десятиліття, насамперед, дослідників теорії права, а також галузевих правових наук.

Принципи права мають безпосередній зв'язок з переважною більшістю стрижневих загальнотеоретичних питань, а також пов'язують право з політикою та економікою, а також забезпечують єдність різних правових процесів.

Н. Ільєва до принципів діяльності щодо органів публічної влади, які, перш за все, випливають з Конституції України відносить:

по-перше, відповідальність вищевказаних посадових осіб відповідних органів публічної влади за доручену ним справу, перед державою та людьми;

по-друге, принцип верховенства права,

по-третє, принцип законності,

по-четверте, принцип демократизму,

по-п'яте, принцип рівності всіх перед законом,

по-шосте, принцип гласності,

по-сьоме, принцип соціальної спрямованості, у діяльності всіх органів публічної влади [1, с. 119].

Ми вважаємо, що вказані принципи повинні в певній мірі стосуються також і до органів, які уповноважені на здійснення нотаріальних повноважень в Україні.

Розглядаючи принцип законності, Н. Ільєва вказує, що сутність принципу нотаріату як органу публічної влади випливає із загальної сутності законності, конкретизуючи її відповідно до специфіки нотаріальної діяльності. На думку авторки, конкретизація принципу законності проявляється у розумінні принципу законності нотаріальної діяльності, як:

- принципу закріплення у законодавстві компетенції органів управління нотаріатом, визначення меж управлінського впливу, дотримання конституційних прав і свобод при організації нотаріальної діяльності;

- принципу закріплення правового статусу суб'єктів управління, створення умов реалізації права на звернення за наданням якісних нотаріальних послуг, а також належних умов здійснення самої нотаріальної діяльності;

- принципу ієрархічності нормативного врегулювання управлінських відносин, його відповідність Основному Закону, відсутність правових колізій;

- режиму життєдіяльності суб'єктів і учасників управлінських відносин у сфері нотаріату щодо виконання вимоги дотримання нормативних приписів усіма суб'єктами і учасниками [1, с. 119].

Варто нагадати, що статтею 8 Конституції України передбачається, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні їй відповідати, її норми є нормами прямої дії.

Погоджуємося з думкою С. Фурси та Є Фурси, які стверджують, що принцип верховенства права – це принцип верховенства закону. А принцип верховенства закону, у власному розумінні значення цього поняття, означає визначальну та провідну роль закону в правовій системі, зокрема в системі джерел права, його вищу юридичну силу щодо підзаконних актів. Тобто принцип верховенства закону означає співвідношення закону та інших нормативно-правових актів [2, с. 69].

Заслуговує на увагу позиція М. Дякович, що принцип законності можна назвати принципом, який лежить в основі всіх принципів нотаріального права, оскільки всі інші принципи є принципами реалізації законності.

Дійсно, порушення суб'єктами нотаріального права будь-якого принципу нотаріального права має наслідком порушення принципу законності [3, с. 27].

Принцип законності в нотаріальній діяльності більшість дослідників розглядає у двох аспектах.

З однієї сторони - це всі дії уповноважених державою нотаріальних органів, в тому числі нотаріусів, на вчинення нотаріальних дій, які повинні відповідати законодавству України.

А з другої сторони - фізичні та юридичні особи, які звертаються за отриманням нотаріальних послуг (за вчиненням нотаріальних ді), які також мають дотримуватися норм чинного законодавства.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про нотаріат», правовою основою діяльності нотаріату є Конституція України, Закон України «Про нотаріат» та інші законодавчі акти України. Вчиняючи нотаріальну дію, нотаріуси чи уповноважені на вчинення нотаріальних дій особи підтверджують цим законність та достовірність нотаріальної дії, а також запобігають можливим порушенням прав та інтересів осіб, які звернулися до них. Порушення встановленого законодавством порядку вчинення нотаріальних дій, тобто нотаріального процесу (незалежно від того, яка з вищевказаних сторін це зробила), призводить до недійсності нотаріального акту, зокрема правочину [4, с. 102].

Правовою гарантією реалізації принципу законності у нотаріальному процесі є право (відповідно до ст. 50 Закону України «Про нотаріат») на оскарження нотаріальної дії або відмови у її вчиненні.

Наступним важливим принципом у нотаріальній діяльності є принцип рівності перед законом під час здійснення нотаріальної діяльності, який відображено у ст. 24 Конституції України.

Цей принцип також можна розглядати з двох сторін.

З однієї сторони, особи, яка звертаються до нотаріальних органів, в тому числі до нотаріусів, за вчинення нотаріальних дій, не повинна мати привілеїв за будь-якими ознаками, зокрема політичними, майновими станом.

З іншої сторони, вказаний принцип поширюється на нотаріальні органи, зокрема на нотаріусів, незалежно від того, чи вони є державними, чи займаються приватною нотаріальною практикою. На це також звернено увагу законодавцем у статті 1 Закону України «Про нотаріат», де встановлено правило, згідно з яким документи, оформлені державними та приватними нотаріусами, мають однакову юридичну силу.

Варті уваги твердження С. Фурси та Є. Фурси про те, що державний чи приватний нотаріус не має жодних переваг порівняно зі суб'єктами, котрі до нього звернулися [2, с. 79].

На нашу думку принцип соціальної спрямованості у діяльності нотаріальних органів в певній мірі реалізований у принципі сприяння громадянам, підприємствам, установам та організаціям у здійсненні їхніх прав і законних інтересів.

Зокрема на виконання вищевказаного принципу у статті 5 Закону України «Про нотаріат» встановлено обов'язок нотаріуса роз'яснювати права та обов'язки учасникам нотаріальних дій, в тому числі правочинів, а також попереджувати про наслідки сторін вчинюваних нотаріальних дій для того, щоб юридична необізнаність не могла бути використана їм на шкоду.

В першу чергу, нотаріальні органи (особливо нотаріуси) виступають як неупереджені радники та поборники захисту прав усіх осіб, які звертаються за отриманням нотаріальних послуг.

Роз'яснення громадянам їхніх прав та обов'язків як до, так і після вчинення нотаріальних дій, а також роз'яснення несумлінного виконання обумовлених у документах умов є однією з найважливіших функцій нотаріуса.

Однак на відміну, від органів публічної влади, нотаріальні органи повинні неухильно дотримуватися принципу збереження таємниці вчинення нотаріальних дій. Цей принцип найкраще відображає специфіку діяльності

нотаріальних органів держави. Згідно зі ст. 8 Закону України «Про нотаріат», нотаріальна таємниця – сукупність відомостей, отриманих під час вчинення нотаріальної дії або звернення до нотаріуса заінтересованої особи, зокрема про особу, її майно, особисті майнові та немайнові права і обов'язки тощо.

Недарма законодавець до обов'язків нотаріуса (відповідно до ст. 5 Закону України «Про нотаріат») відносить збереження в таємниці відомостей, одержаних ним у зв'язку з вчиненням нотаріальних дій. Також, даючи присягу, особа, якій вперше надано право займатися нотаріальною діяльністю, присягає зберігати професійну таємницю [5, с. 167-168].

Таким чином, більшість принципів органів публічної влади є чинними і для органів нотаріату держави, зокрема використовуються у нотаріальній діяльності державними та приватними нотаріусами.

---

1. Ільєва Н. В. Принципи нотаріальної діяльності в Україні. *Вісник ОНУ ім. І. І. Мечнікова. Правознавство*. 2014. Вип. 1 (22). Т. 19. С.116-122.

2. Фурса С. Я, Фурса Є. І. Нотаріат в Україні. Теорія і практика: навч. посіб. для студ. закл. вищ. освіти. К., 2001. 975 с.

3. Дякович М. М. Хрестоматія нотаріального права України: навч. посібн. К.: Істина, 2018. 480 с.

4. Долинська М. С. Основні принципи українського нотаріального права. *Науковий Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична.* Львів. 2012. Вип. 1. С. 99-108.

5. Долинська М. С. Нотаріат: підручник. Львів: Ліга-Прес. 398 с.

С. С. Єсімов,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
Н.В. Лесько
доктор юридичних наук
доцент кафедри адміністративного та інформаційного право
(Національний університет «Львівська політехніка»)

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З ІНСТИТУТАМИ ГРОМАДСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

За останнє десятиліття взаємовідношення суспільства та держави зазнавало значні труднощі, пов'язані з реформуванням системи органів державної влади, негативним ставленням з боку населення до чиновників. Реформи державного апарату посприяли багато в чому зміні ситуацію, що склалася, дала можливість по-іншому поглянути на основи взаємодії суспільства та держави.

Однак механізми взаємодії суспільства та поліції залишилися до кінця не розкритими, далеко не повністю вичерпаний потенціал розвитку. У науковій літературі висловлюються різні думки з цих питань. У даний час підтримуються ідеї колективної відповідальності, соціального партнерства тощо

На практиці в Україні в основному превалює форма громадського контролю за діяльністю органів державної влади, іншим формам не надають великого значення. Розглянемо на прикладі поліції, як на практиці і в теорії відбувається формування взаємовідносин державних і інститутів громадського суспільства у правоохоронній сфері.

На засіданні Громадської ради МВС України Міністр внутрішніх справ України А.Б. Аваков зазначив, що без допомоги і активного сприяння людей роботі поліції найбільш ефективні результати не можуть бути досягнуті. Тільки консолідація спільних зусиль поліції та суспільства є запорукою успішної протидії кримінальним загрозам.

Відповідно до закону «Про Національну поліції», одним із принципів діяльності поліції є суспільна довіра та підтримка громадян [1]. У діяльності поліція взаємодіє з іншими правоохоронними органами, громадськими об'єднаннями, організаціями та громадянами. Закон «Про Національну поліції» передбачає положення, відповідно до якого громадяни України, громадські об'єднання здійснюють громадський контроль за діяльністю поліції відповідно до закону «Про національну безпеку України» [2].

Суб'єктами контролю виступають громадяни та громадські об'єднання. Найбільшою ефективності робота поліції набуває в тому випадку, коли населення довіряє поліцейським. Громадська думка при оцінці діяльності поліції є критерієм, за яким можна визначити даний ступінь довіри.

Діяльність поліції та державного апарату направлено на розвиток партнерських відносин з громадянським суспільством з метою забезпечення більш високого рівня індивідуальної, публічної та державної безпеки. Такий стан покликаний забезпечити ефективність надання адміністративних послуг, що надаються громадянам і суспільству; збільшити активність громадян в самостійному вирішенні суспільно-значущих проблем; зорієнтувати державний апарат на врахування думки населення в процесі діяльності; розвинути систему співпраці з питань вдосконалення системи органів державної влади; упорядкувати механізм громадського контролю за діяльністю органів державної влади громадянським суспільством.

Процес соціальної взаємодії інститутів держави з громадянським суспільством і населенням полягає в подоланні злочинності та забезпеченні правопорядку в суспільстві. Сьогодні громадські об'єднання є важливим елементом правозахисного механізму. Державна система забезпечення

правопорядку не може успішно функціонувати без допомоги громадських об'єднань і громадян. Ідеї партнерства та соціальної відповідальності це припускають. Можна стверджувати, що проблеми взаємовідносин суспільства і поліції це проблеми взаємодії суспільства та держави в цілому і її правоохоронних органів. Проте частково це питання співвідношення державних і громадських інтересів. Дотримання меж в яких ця взаємодія необхідно та можлива, виявляється складним. Тому доводиться керуватися критеріями, виробленими на практиці та визначені нормативними актами.

Мета побудови партнерської моделі взаємовідносин суспільства та державних органів на даний момент не досягнута. Громадський контроль не може в концентрованому вигляді містити єдино можливу та монополістичну форму такої взаємодії. З урахуванням професійного характеру діяльності органів державної влади, державний апарат повинен виступати соратником суспільства в забезпеченні правопорядку та законності. Це можливо шляхом концептуального перегляду принципів і механізмів взаємодії суспільства та держави. Необхідно закріплення громадського інтересу як одного з орієнтирів діяльності поліції. Державні інтереси повинні закінчуватися там, де починаються громадські та повинні бути спрямовані на їх захист і забезпечення.

З метою вдосконалення взаємодії поліції України з громадськими об'єднаннями, подальшої реалізації узгодженої політики у галузі формування у громадян об'єктивної оцінки діяльності Міністерства внутрішніх справ України, підвищення правової культури суспільства, створення позитивного образу поліцейських був прийнятий Орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю у МВС України на 2020 рік [3].

Стратегії розвитку органів системи МВС України на 2017-2020 роки передбачає розвиток взаємодії з інститутами громадянського суспільства [4]. Розробка документа передбачена Дорожньою картою реформування поліції України, підготовленою розширеною робочою групою при Міністрі внутрішніх справ України щодо реформування поліції [5].

Метою Стратегії є визначення напряму розвитку взаємодії МВС України з інститутами громадянського суспільства та населенням із зазначенням цілі, завдань принципи такої взаємодії, пропозиція можливих і перспективних напрямів і форм з урахуванням реалій суспільного життя України.

У Законі «Про охоронну діяльність» йдеться про те, що організаціям, що спеціалізуються в сфері приватної охоронної діяльності надається право сприяти правоохоронним органам у забезпеченні правопорядку, в попередженні та розкритті злочинів, запобіганні та припиненні адміністративних правопорушень [6].

Аналізуючи чинне законодавство України, можна виділяє чотири групи недержавних суб'єктів, що забезпечують правопорядок в країні. До першої групи відносить приватні охоронні підприємства, служби безпеки підприємств, третейські суди. До другої – громадські формування з охорони громадського порядку [7]. До третьої групи індивідуальні суб'єкти правоохоронної діяльності, які виконують функції спільно з державними правоохоронними органами (громадяни, які співпрацюють з органами на конфіденційній основі). До четвертої групи суб'єкти, наділені державою юрисдикційними повноваженнями з розгляду справ про адміністративні правопорушення. Йдеться про адміністративні комісії.

Взаємодія поліції і громадських інститутів може відбуватися за кількома напрямами. З одного боку, існують особливі громадські формування, які допомагають в реалізації функцій поліції, а з іншого – здійснюють громадський контроль, наприклад, громадські ради. Значення громадських формувань в діяльності поліції важко переоцінити, оскільки вони забезпечують морально-правову сторону діяльності поліції.

Зміна форм взаємодії поліції та суспільства відбувається під впровадженням принципу відкритості діяльності поліції та спрямованість на забезпечення, захист і охорону прав людини та громадянина. Прозорість змушує представників органів державної влади поважати та дотримуватися прав громадян, їх захищати.

На даний момент необхідно вдосконалення законодавчих механізмів взаємодії поліції та громадських інститутів, різноманітність форм і методів. Існуючих на сьогоднішній момент механізмів явно недостатньо.

Контрольна функція не повинна бути єдино можливою формою такої взаємодії. Громадські формування не повинні підміняти органи державної влади, а повинні сприяти і довіряти. Це можливо тільки за умови виконання багатьох чинників: наявності зворотного зв'язку, прозорості, підконтрольності та співпраці.

---

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII / *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

2. Про національну безпеку України : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII / *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

3. Про затвердження Орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю у Міністерстві внутрішніх справ України на 2020 рік. Наказ МВС України від 29.12.2019 р. № 1120. URL. https://mvs.gov.ua/ua/pages/7109_ORINTOVNIY_PLAN_provedennya_konsultaciy_z_gromadskistyu_u_Ministerstvi_vnutrishnih_sprav_Ukraini_na_2020_rik.htm

4. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи МВС України на 2017-2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 р. № 1023-р. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80

5. Про утворення Експертної ради з питань дотримання прав людини та реформування органів внутрішніх справ при Міністерстві внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 10.04.2014 р. № 305. URL. http://www.mvs.gov.ua/mvs/ control/ main/uk/publish/article/1163729.

6. Про охоронну діяльність : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII / *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 2. Ст. 8.

7. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 № 1835-III / *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.

М.К. Зубанський,
аспірант кафедри
кримінально-правових дисциплін
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ВИБОРЧОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

За роки незалежності Україна пройшла кілька етапів модернізації виборчої системи – від мажоритарної системи абсолютної більшості до пропорційної із закритими списками; виборче законодавство постійно оновлювалось; сама виборча система неодноразово змінювалась та вдосконалювалась. Це стало ознакою зміцнення демократичних засад політичної системи України та появи нових інститутів політичного життя, серед яких провідними стають політичні партії. Проте для розуміння шляху еволюції виборчої системи й пов'язаних із цим механізмів реалізації основних принципів виборчого права необхідно оглянути увесь шлях розвитку інституту демократичних виборів у сучасній Україні, нехай короткий за історичним виміром, однак надзвичайно ємний за своїм змістом і суспільними наслідками.

Вказуючи на теоретичне і практичне значення конституційно-правового дослідження розвитку виборчої системи як невід'ємного складового елемента конституційного процесу в сучасній Україні, необхідно звернути увагу й на ті фактори, які роблять зазначену тему актуальною як для юридичної науки, так і для юридичної практики. Перш за все, варто наголосити на тому, що розвиток виборчої системи України знаходиться у тісному взаємозв'язку з утвердженням народовладдя, адже самі вибори є нічим іншим, як «формою прямого волевиявлення громадян в цілях формування представницьких органів, наділення повноваженнями посадових осіб…найбільш розповсюдженим механізмом формування органів державної влади» [1, с. 64].

Слід підкреслити той факт, що всі існуючи виборчі системи можна розподілити на три головні групи: пропорційні, мажоритарні та змішані. У цьому плані незаперечною специфікою конституційного розвитку України можна вважати те, що протягом 1991- 2013 рр. вона випробувала всі ці типи виборчої системи.

Як зазначає визнаний в Україні фахівець в галузі конституційного права О. Скрипнюк, мажоритарна виборча система, що утвердилась після проголошення незалежності України, змінилася після прийняття Конституції України у 1996 р. на змішану, а з 2006 р. в Україні була запроваджена пропорційна виборча система [2, с. 125].

Виборчі системи є засобом конституційної інженерії, який дає змогу модифікувати політичну систему суспільства та впливати на функціонування інститутів влади. Зокрема, вважається, що мажоритарна виборча система призводить згодом до формування двопартійної політичної системи або системи домінуючої партії, а пропорційна виборча система викликає фрагментацію, дроблення політичної системи.

Важливе значеннямає правовий механізм подолання проблем. У деяких постсоціалістичних країнах Східної Європи (Польща, Словаччина) вважають, що пропорційна виборча система сприяє становленню політичних систем та структуризації політичних партій, які є досить слабкими порівняно з країнами Заходу. Такі міркування пов’язані з необхідністю на рівні закону впливати на побудову ефективного парламентаризму, забезпечення відповідального парламентського правління. Це має значення для побудови парламентських фракцій, здатних ефективно здійснювати політичний курс у стінах парламенту і забезпечити необхідну підтримку політиці уряду [3].

Інша група країн характеризується мінливістю виборчих систем, що зумовлено політичним протистоянням і намаганням політичних сил зберегти свій вплив та владні важелі у власних руках. Для України це є також характерним,і нестабільність виборчої системи є однією із причин фрагментації вітчизняної політичної системи. Водночас спостерігається обнадійлива

тенденція,за якою право висувати кандидатури мають фактично партії парламентського типу. Важливим є створити належні інституційні перешкоди для запобігання корпоратизації політичного процесу. Для цього слід здійснити реформу виборчого законодавства у напрямі впровадження пропорційної моделі, яка б базувалася на моделі так званих «відкритих» (або «регіональних») партійних списків. Необхідно схвалити законодавчі норми, якіб зробиливідкритимфінансуванняпартій та виборчих кампанійі унеможливити монополізм у їх фінансуванні [4]

Європейська практика свідчить, що за умов невиконання політичною партією взятих на себе зобов'язань, вона втрачає мандат довіри на наступних виборах, опиняючись або в парламентській опозиції, або поза межами парламенту. Вітчизняний досвід продемонстрував, що подібний механізм відповідальності в Україні не спрацьовує. Найкращий цьому доказ – виникнення нових, скасування старих, перейменування вже існуючих політичних партій не впливає на зміну еліт, які постійно поновлюють, хоч і з певними кількісними варіюваннями, свої представницькі мандати і, тим самим,поновлюють перебування при владі. Це пояснюється ліберальним характером Закону України «Про політичні партії в Україні»,з одного боку, а також відсутністю механізмів контролю за цим процесом – з другого. Проте принцип відповідальності має можливість бути повністю реалізованим у відносинах між народними депутатами і партійною верхівкою, особливо за умов імперативного мандата, який забороняє народним обранцям, які балотувались за списком партії, змінювати свою фракційну належність узаконодавчому органі [5, с. 20].

Аналізуючи політико-управлінські відносини у виборчій системі України та маючи на меті ліквідацію перманентних проблем та гармонізацію політико-управлінських відносин у цій сфері, можна зробити такі висновки. У рамках правового механізму необхідно передбачити конституційне закріплення характеру виборчої системи, що збільшить її стабільність, зменшить ризики для маніпуляцій.

1. Саидов А. Х. Парламентский глоссарий. А. Х. Саидов, Т. Я. Хабриева. М. : НОРМА, 2008. С. 64-69.

2. Скрипнюк О. В. Конституційне право України. О. В. Скрипнюк. К. : Юрінком Інтер, 2010. С. 364.

3. Фєтєску І.А. Адміністративні механізми державного управління електоральним процесом в Україні. І.А. Фєтєску. Теоретичні та прикладні питання державотворення: зб. наук. праць ОРІДУ.2007. Вип.1. URL:http://www.library.oridu.odessa.ua/library.exe?site=localhost&a=p&p=about&c=12007&l=uk&w=windows-1251

4. Валевський О.Суперечності політико-управлінських відносин в Україні:проблеми і шляхи розв'язання. Державне управління: теорія та практика. 2008. № 2. URL: http://www.academy.gov.ua/ej8

5. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 25 верес.2009 р.: (відповідає офіційному тексту). К.: Паливода А.В., 2009. 48 с.

Н.В. Ільків,
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри господарсько-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
О.В. Ільницький,
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
(Львівський національний університеу імені Івана Франка)

ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЯК НОРМ ПРЯМОЇ ДІЇ ПРИ РОЗГЛЯДІ СПРАВ ЩОДО НАДАННЯ НАДР В КОРИСТУВАННЯ

Правове підґрунтя вимоги громадянина про забезпечення йому можливості скористатися нормою, включеною в текст Конституції, та обов'язку держави виконати цю вимогу, становить ст. 8 Конституції України, визначаючи її норми нормами прямої дії. Питання про безпосередню дію конституційних норм має принципове значення для захисту порушених чи оспорюваних прав, свобод й законних інтересів. Можливість звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України є важливою конституційною гарантією прав громадян. Продубльовано це положення і у ч.3 ст. 6 КАС України.

При розгляді справ за позовами про визнання протиправним та скасування рішення суб'єкта владних повноважень щодо надання надр у користування, з наступним зобов`язанням його до вчинення дій, суди стикаються із проблемою меж надання ефективного захисту. Так, суб'єкти владних повноважень зважаючи, що в переважній більшості випадків їх рішення про застосування правової норми ґрунтується на адміністративному розсуді, судові рішення, що містять зобов'язання їх до вчинення певної дії, розцінюють як втручання судів у їх діяльність; натомість позивач, звертаючись за судовим захистом очікує на відновлення свого порушеного права, що не може здійснитися лише через визнання протиправними дій (бездіяльності) щодо нього. Тож спосіб відновлення порушеного права має бути у рамках, що не порушував би автономію суб'єкта владних повноважень, та разом з тим ефективним й таким, який виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

До повноважень суду при вирішенні справи належить можливість обрання такого способу захисту за п.2 ч.2 ст.245 КАС України як визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень, а за п.4 ч.2 цієї статті - визнання бездіяльності суб'єкта владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії. Законодавець визначає і наступний алгоритм для реалізації цих повноважень. Так, у першому випадку

суд може зобов'язати суб'єкта владних повноважень вчинити необхідні дії з метою відновлення прав, свобод чи інтересів позивача, за захистом яких він звернувся до суду, у другому зобов'язати відповідача - суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд. (ч.4 ст.245)

Правовою підставою для втручання суду у сферу повноважень органів владних повноважень є конституційна норма, яка визначаючи межі повноважень органів держави та способи її діяльності, обмежує їх Конституцією та відповідними законами (ч.2 ст.6, ч.2 ст.19 Конституції України). Таким чином, ця норма є основою для вирішення справ про передачу надр у користування, яка повинна відбуватися на підставі, в межах повноважень та в спосіб, передбачений надровим законодавством України. Відповідно, суд, виявивши невідповідність рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень межам його законодавчих повноважень, вправі зобов'язати цього суб'єкта реалізувати повноваження щодо вчинення дій.

При цьому, як зазначається у постанові Верховного Суду від 11 лютого 2020 р. у справі № 0940/2394/18, «критеріями, які впливають на обрання судом способу захисту прав особи в межах вимог про зобов'язання суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії, є встановлення судом додержання суб'єктом звернення усіх передбачених законом умов для отримання позитивного результату та наявність у суб'єкта владних повноважень права діяти при прийнятті рішення на власний розсуд» [1].

У справі №0940/2394/18 позивач оскаржує рішення органу місцевого самоврядування про відмову в наданні гірничого відводу для розробки родовища піску. Рішення суду першої інстанції про часткове задоволення адміністративного позову (скасування оскаржуваного рішення та зобов'язання відповідача повторно розглянути заяву про надання гірничого відводу) мотивовано тим, що обласна рада не конкретизувала, в чому саме полягає

невідповідність документів, поданих позивачем з метою отримання гірничого відводу. Однак, суд апеляційної інстанції дійшов висновку, що єдиним правильним за цих обставин способом захисту порушеного права позивача є зобов'язання відповідача прийняти конкретне рішення. Підтримана така позиція і Верховним Судом.

У ст.245 КАС України закріплено, що такі повноваження суду при вирішенні справи як зобов'язати відповідача-суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, суд повноважний застосувати лише якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд; у випадку, якщо прийняття рішення на користь позивача, передбачає право суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд, суд зобов'язує суб'єкта владних повноважень вирішити питання, щодо якого звернувся позивач, з урахуванням його правової оцінки, наданої судом у рішенні (ч. 4 ст. 245).

І хоча у ст.245 серед способів захисту відсутній такий як зобов'язання відповідного суб'єкта вчинити певні дії після скасування його адміністративного акта, в постанові ВС від 11 лютого 2020 р. зазначається, що такий підхід, встановлений процесуальним законодавством, є прийнятним не тільки під час розгляду вимог про протиправну бездіяльність суб'єкта владних повноважень, але й у випадку розгляду вимог про зобов'язання відповідного суб'єкта вчинити певні дії після скасування його адміністративного акта.

За результатами розгляду справи № 0940/2394/18 була сформована правова позиція, що у разі, якщо суб'єкт владних повноважень використав надане йому законом право на прийняття певного рішення за наслідками звернення особи, але останнє визнане судом протиправним з огляду на його невідповідність чинному законодавству, при цьому суб'єкт звернення дотримав усіх визначених законом умов, то суд вправі зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти певне рішення. Якщо ж таким суб'єктом на момент прийняття рішення не перевірено дотримання відповідним заявником усіх

визначених законом умов або при прийнятті такого рішення суб'єкт дійсно має дискреційні повноваження, то суд повинен зобов'язати суб'єкта владних повноважень до прийняття рішення з урахуванням оцінки суду. [1]

Порядок надання гірничого відводу нормативно визначений (ст.9-1, ч.3 ст. 17 КУпН, п.п.23,25 Положення про порядок надання гірничих відводів (далі - Положення). Цей порядок передбачає лише один вид правомірної поведінки відповідного органу – надати гірничий відвід у разі дотримання порядку.

З огляду на множинність факторів, які розглядаються і перевіряються при прийнятті рішення про надання гірничого відводу (зокрема, у п.25 Положення до них віднесено: правильність і обгрунтованість меж гірничого відводу з урахуванням вимог чинного законодавства про надра; відповідність проекту гірничого відводу вимогам Положення та наявність документів, які додаються до проекту; проект гірничодобувного об'єкта чи підземної споруди, для яких надається гірничий відвід, в частині повноти і обґрунтованості проектних рішень щодо раціонального і комплексного використання надр, а також забезпечення безпеки людей, майна, будівель, споруд та навколишнього природного середовища [2]) суд повинен зобов'язати суб'єкта владних повноважень до прийняття рішення з урахуванням оцінки суду.

Таким чином, дискусійним є рішення судів апеляційної та касаційної інстанції у справі № 0940/2394/18, в якому до уваги фактично прийнято лише один фактор - звернення позивача із заявою про надання гірничого відводу та всіма документами, передбаченими законодавством України.

При розгляді справ щодо надання надр у користування суди повинні керуючись нормами Конституції України як нормами прямої дії, застосовувати такий спосіб захисту прав як прийняття рішення про зобов'язання суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо для його прийняття виконано всі умови, визначені законом, і прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд.

1. Постанова Верховного Суду від 11 лютого 2020 року у справі № 0940/2394/18. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87902555

2. Положення про порядок надання гірничих відводів: постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 59. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/59-95-п

О.М. Ілюшик,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
О.І. Козак,
здобувач вищої освіти 2 курсу 6 групи
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА В УКРАЇНІ

На сьогоднішній час в українському законодавстві можна спостерігати безліч недоліків , які в кінцевому результаті приводять до не найкращий результатів . Але не все потрібно спирати тільки на сам факт неточностей в законодавстві . Однією з вагомих проблем є елементарне недотримання базових вимог щодо конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Конституцією України визначено головний принцип політики держави в галузі забезпечення прав людини і громадянина: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою

діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1].

Проблеми реалізації та захисту прав і свобод людини в останній чверті XX і на початку XXI століття набули, можна стверджувати без перебільшення, світового, глобального значення і вийшли на перше місце у міжнародній системі критеріїв оцінювання рівня розвитку демократії у певній державі та суспільстві на земній кулі [2].

Необхідно зазначити, що права і свободи людини та громадянина мають бути не тільки обумовлені соціальними потребами і юридично закріплені, визнаватися і охоронятися державою в особі її органів та посадових осіб, а головне – відповідати можливостям їх реалізації. Звідси, ефективне забезпечення принципу пріоритету прав і свобод людини прямо залежить від економічних, політичних, соціокультурних чинників, від домінуючої в суспільстві правової культури (і субкультур), яка впливає на здатність особи розуміти її правові можливості, усвідомити свої свободи не лише як загальні цінності, а й як індивідуальні ціннісні орієнтації, навчитися вмілому їх використанню [3].

На превеликий жаль , за час незалежності України в громадян виникла недовіра до справедливого функціонування судового захисту їхніх прав . Не так давно , почався процес реформування судової системи , який на даний час не зрушився з місця . За висновками експертів в Україні не хватає працівників юриспруденції , а що відносно до суддів , то ще не укомплектовано 30% суддів по всій Україні . З цього можна зробити висновок , що судді не справляються із своїми обов'язками через не хватку персоналу і великий наплив справ , які чекають свого вирішення . І це вже є одна з причин , чому громадяни не можуть вчасно отримати відповіді на свої справи , на свої позови , звернення , тим самим руйнуючи віру в ефективну і справедливу судову систему.

Ще однією з причин, коли людина знаходиться в безвихідному становищі,через обставини , що загрожують її життю ,а громадянин попросту не може звернутися до відповідних органів через неспроможність сплатити

державне мито та скористатися послугами адвоката. Можливо , це може бути зв’язане із недофінансуванням судової системи .

Але не в одній судовій системі скриваються проблеми реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина . Якщо глянути більш масштабно , то можна звернути свою уваги на такі проблеми , як : низький поріг правової свідомості наших громадян , прогалини в суспільному вихованні з боку держави , відчуття власної чесності та гідності , нерівноправність між людьми різних класів , неефективність роботи органів державної влади .

До проблем реалізації прав людини також відносять: бездіяльність органів державного управління (правоохоронних органів); роз’єднаність різних соціальнокультурних груп у суспільстві; відсутність ефективної взаємодії державних органів та правозахисників; відсутність належної експертизи законотворення і нормотворення щодо дотримання прав і свобод людини і громадянина; бідність українців, яка робить їх зручним об’єктом для маніпулювання з боку власників капіталів [4].

Таким чином , підсумовуючи вище сказане , можна твердо сказати , що потрібно вирішувати проблеми , які пов’язані з реалізацією конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні . Необхідно виправляти прогалини в законодавстві , щоб в подальшому не виникало ніяких непорозумінь як з боку держави , так і з боку самих громадян . І не менш важливим фактором вирішення цією проблеми - є свідоме і совісне дотримання законності в житті держави громадянами України.

---

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: http://acona4.acpc.onv..uc/lecss/shns/ 054D00DA//96иD00DA0D01D80

2. Дворкін Роналд. Серйозний погляд на права; пер. з англ. А. Фролкін. К.: Основи, 2001. 519 с.

3. Громадянське суспільство і права людини: *матеріали міжнар. наук.-практ. семінару,* м. Харків, 9 груд. 2010 р. / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. будівництва та місц. самоврядування, Нац. юрид. акад. України ім. Я.

Мудрого; редкол.: Ю.П. Битяк, І.В. Яковюк, Г. В. Чапала. Х.: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2010. 251 с

4. Колесніченко В. Захист прав людини – найголовніша національна ідея України *Українська правда*. 09.02.2012. URL: http:// blogs.pravda.com.ua/authors/kolesnichenko/4f3365b57204.

О.М. Ілюшик,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
В.В. Поліщук,
здобувач вищої освіти
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ЩОДО ПИТАННЯ ВИНИКНЕННЯ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ В УКРАЇНІ

Конституціоналізм - політико-правове явище, правова (юридична) сутність якого обумовлена, перш за все, нормативно-правовою основою цієї системи, якою виступає Конституція (конституційне законодавство) [6].

Термін «конституціоналізм» походить від латинського constitutio (становлення, устрій) та є складним, багатоаспектним суспільно-політичним явищем у галузі публічного права. Немає однозначності й у наукових колах щодо визначення джерел виникнення і науково-теоретичного підґрунтя, а також етапів розвитку та утвердження цього суспільно-політичного правового феномену. Найбільш поширеною є доктрина, за якою історія виникнення та становлення сучасного конституціоналізму країн розвиненої демократії поділяється на античний, середньовічний і сучасний періоди [2].

Теоретичні витоки сучасного конституціоналізму закладено в юридико-правових, філософських, історичних, культурологічних поглядах мислителів минулого. Історично вони збагачуються, наповнюються якісно новим змістом, перманентно розвиваючись, відбивають реалії сучасності.

Витоки конституціоналізму простежуються починаючи з античних часів. Період до появи перших буржуазних конституцій - це передісторія конституціоналізму. В рамках цього періоду можна виділити етапи: античність; раннє середньовіччя (IV-X ст.); класичне середньовіччя (друга половина XI-XII ст. - кінець XV ст.); пізнє середньовіччя - ранній Новий час (початок XVI-XVII ст.).

Розвиток конституціоналізму (початок власне історії) припадає на період Нового часу (XVII-XIX ст.). Системне формування сучасного конституціоналізму починається з періоду Новітнього часу [6].

Конституціоналізм тісно пов’язаний з конституціями. Цей зв’язок виражено, насамперед, у тому, що нормативною основою конституціоналізму як політико-правової системи є конституція певної держави та її конституційне законодавство. Крім того, між цими феноменами простежується і термінологічний взаємозв’язок, оскільки конституціоналізм етимологічно походить від слова «constitutio» (конституція), тому конституціоналізм неможливий без конституції. При цьому вона може бути писаною і неписаною, кодифікованою і некодифікованою. Головне, що конституціоналізм має спиратися на нормативну базу конституційного характеру, яку, як правило, представлено в більшості держав світу конституціями та конституційним законодавством [6].

Професор А. Крусян, досліджуючи історію виникнення суспільно-політичного та правового явища конституціоналізму, стверджує, що його витоки простежуються саме з античних часів. Вона, посилаючись, зокрема, на працю М. Орзіха, в якій сформульована теорія про те, що конституціоналізм належить до тих явищ, які виникли значно раніше, ніж сформувалися уявлення про них, робить висновок, що «першопричиною» конституціоналізму можна

вважати духовно-моральні постулати періоду античності та східних цивілізацій [3].

Дійсно, саме в період античності було закладено та сформульовано основоположні моральноправові засади конституціоналізму, до яких, насамперед слід віднести наступні.

По-перше, це вчення про природні права людини. У його основу лягли вчення «старших» софістів, яким належить першість у розмежуванні права на «закони і веління природи», зіставленні писаного закону із законами природи. Тобто природні права є незмінним зразком, еталоном для державного законодавства, і з цієї причини вони вищі від державних законів [5].

По-друге, це формування засад демократичного устрою держави і суспільства. Визнаний фахівець з історії античності, професор С. Утченко зазначає, що Аристотель хоча й переймався питаннями, чому поняття громадянства не може бути пов'язане з місцем проживання, якщо метеки (переселенці) й раби мешкають разом з громадянами, чому громадянами не вважають жінок, неповнолітніх юнаків і старих, все ж таки остаточно визначився, що громадянами можна і потрібно вважати виключно тих, хто бере участь у судах і народних зборах [7].

По-третє, це формування юриспруденції як системи понять і категорій, яка дозволяє аналізувати і систематизувати уявлення про правила взаємовідносин індивіда та соціуму, заснованих на принципах рівності, свободи, визнання й захисту індивідуальних інтересів. Видатні римські філософи, політичні діячі, юристи Цицерон, Гай, Доміниціій Ульпіан, Модестин, керуючись філософським вченням Аристотеля про природне право кожного, розробили концепцію органічного зв'язку права і моралі (правової справедливості), яка стала основою класичного римського права. Головним історичним досягненням його був також поділ права на публічне і приватне.

Публічне право мало імперативний характер і характеризувалося відносинами «влада - підпорядкування». У приватному праві спостерігалися відносини формально рівних осіб, але які у суспільстві з майновою

диференціацією завжди перебувають в економічно нерівному становищі. Його суб'єкти мали певну правову та господарську автономію. Охорона приватних інтересів здійснювалася лише з ініціативи зацікавлених осіб [4].

По-четверте, у грецькому полісі було започатковано найважливіші суспільнополітичні інститути - громадянство та похідний від нього - громадянське суспільство, хоча за часів Аристотеля терміна «громадянське суспільство» взагалі не було. Сам великий філософ визначав соціально-політичну спільноту людей, вступаючи до якої набувалися певні права та обов'язки (сукупність громадянських прав), як «сімейну общину», «племінний союз», намагаючись таким чином дистанціювати цю спільноту від державних інституцій [1].

Як підсумок, можна зазначити, що незважаючи на походження від одного кореня, поняття «конституція» і «конституціоналізм» не є тотожними. Наявність писаної конституції не завжди є ознакою дотримання принципів конституціоналізму в державі, й навпаки, відсутність кодифікації основних засад і правил державної діяльності не обов'язково свідчить, що ця діяльність суперечить зазначеним принципам. Характерними ознаками конституціоналізму є, зокрема, рівень захисту прав і свобод членів суспільства, дотримання принципу верховенства права, демократичний спосіб формування органів державної влади та управління державними справами, дієва участь інститутів громадянського суспільства у вирішенні нагальних питань функціонування соціуму.

---

1. Крусян А.Р.Сучасний український конституціоналізм : монографія. К. : Юрінком Інтер, 2010. 560 с.

2. Вісник Конституційного Суду України № 3/2015 URL:http://www.ccu.gov.ua/docs/167

3. Крусян А. Р. Генезис науково-практичної парадигми конституціоналізму. Актуальні проблеми держави і права. - вип. 63 / редкол. :

С. В. Ківалов (голов. ред.) та ін. ; відп. за вип. В. М. Дрьомін. Одеса : Юридична література, 2012. С. 41 – 42.

4. Рагозін М. П. Вчимося демократії. Уроки громадянської освіти. Донецьк : Донбас, 2000. С. 87.

5. Утченко С. Л. Политические учения древнего Рима, III–I вв. до н. э. М. : Наука, 1977. С. 31.

6. Публічне і приватне право класичного та постклассичного періоду URL:http://www.zen.in.ua/index.phpoption=com_content&view=article&id=79:2009 07-26-19-05-01&catid=8:2009-07- 26-17-57-11&Itemid=14

7. Аристотель. Политика; пер. С. А. Жебелева. Соч. в 4 т. Т. 4. М. : Мысль, 1983. С. 414.

О.М. Ілюшик,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
С. Л. Соболь,
здобувач вищої освіти 2 курсу 6 групи
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Однією з ознак демократичної країни, на мою думку, є участь населення в управлінні державою. З метою виконання і реалізації цієї ознаки на місцях діє місцеве самоврядування. Конституцією України у ст. 140 місцеве самоврядування визначено як право «територіальної громади – жителів села чи добровільно об’єднаних у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та

міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [1]. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» «права територіальної громади» зафіксоване як «гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади», а у вирішенні питань місцевого значення окреслена «відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування» [2].

У ч.1. ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дається нормативне визначення цього поняття: «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» [2].

Місцеве самоврядування в Україні ґрунтується на таких принципах (ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»):

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- виборності;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

Останнім часом на законодавчому рівні було прийнято декілька концепцій реформування місцевого самоврядування, які в цілому відповідають

зазначеним принципам, спрямовані на підвищення спроможності органів місцевого самоврядування здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах населення. Серед таких документів необхідно відзначити Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі - Концепція), яку розроблено з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, положень Програми економічних реформа на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

У Концепції зазначається, що метою реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є підвищення спроможності органів місцевого самоврядування створювати умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, а також забезпечення місцевими органами виконавчої влади, територіальними органів центральних органів виконавчої влади територіальної доступності для мешканців цих громад адміністративних, соціальних та інших послуг.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» складовими елементами місцевого самоуправління є: територіальна громада; сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [2].

Будь-яка одиниця адміністративно-територіального поділу має особливий орган, повноваження якого поширюються тільки на територію такої одиниці; без системи повноважень та органів, що їх реалізують, вирізнення одиниць адміністративно-територіального поділу не мало жодного сенсу. На території району, в його центрі розміщують відповідний орган управління, але сам центр району має, як усяка одиниця, власний орган управління. Відтак, на території центру району розміщуються два органи управління, що відрізняються територіальною сферою своїх повноважень. Перший – це орган управління всім районом, а другий – його особливою частиною, що виокремилась у центр. Між

цими органами, розташованими в одному місці, існують відносини підпорядкування: орган управління районом є вищим щодо органу управління центром.

Разом із поняттям «територіальна організація влади» є поняття «територіальна організація місцевого самоврядування». Воно найчастіше застосовується для аналізу і характеристики проблем, пов'язаних із просторовою організацією місцевого самоврядування. Категорія «територіальна організація місцевого самоврядування» включає в себе такі найважливіші характеристики з проблем самоврядного управління:

- просторову характеристику організації державного управління з точки зору територіального поділу влади;
- сукупність систем і форм організації влади та їх взаємозв'язки;
- поєднання організаційно-управлінських форм досягнення оптимальної структури управління на певній території [3, с. 4].

Доречним буде зазначити наявність прогалин і суперечностей у базовому законі щодо апарату. У статті 26, яка містить перелік виключних повноважень міської ради, їй надано право затверджувати за пропозицією міського голови загальну чисельність апарату ради та витрат на його утримання. А в статті 42, яка містить перелік повноважень міського голови, встановлено, що він здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету.

Відтак незрозуміло: йдеться про один апарат, який забезпечує діяльність і ради, і її виконкому, чи це два різних апарати? Якщо один, то чому в різних статтях закону він називається по-різному? Якщо два різних, то хто затверджує загальну чисельність і витрати на утримання апарату виконавчого комітету?

Законом взагалі не визначено, хто визначає структуру апарату і хто призначає та звільняє з посад його працівників? На практиці структуру апарату затверджує рада, а призначає і звільняє з посад працівників апарату міський голова. Але ж це є перевищенням повноважень міським головою, бо законом цього не встановлено.

Отже, вище було зазначено лише декілька проблем місцевого самоврядування, проте вже з них зрозуміло, що воно потребує реформування, метою якого має бути: підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

---

1. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80

3. Хріпливець Д.Є. Сутність місцевого самоврядування та його територіальної організації. *Державне будівництво*. 2008. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_37

Д.І. Йосифович,
кандидат юридичних наук, доцент
завідувач кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
К.М. Костовська,
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

СУЧАСНИЙ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

У сьогоденні, як констатують дослідники, український конституціоналізм є у глибокій кризі, про що свідчить низка важливих ознак. Зокрема триває гостра дискусія із фундаментальних питань конституційного творення: по-перше, яка конституція сьогодні потрібна країні: говоримо про черговий етап конституційної модернізації, чи має бути повністю перезавантажена конституційна основа держави? По-друге, як прийматимемо конституцію – парламентом чи на всенародному референдумі? По-третє, якою має бути на сучасному етапі модель політичного режиму, які гарантії уникнення узурпації влади? Для України – це своєрідний виклик, що потребує продовження конституційних дебатів саме у напрямі конструювання нового конституційного порядку [1, с. 3].

Із цього приводу А. Р. Крусян зазначає, що актуалізація теорії і практики сучасного конституціоналізму спричинена процесами конституційного реформування в Україні, оскільки політико-правова система конституціоналізму є важливою інструментальною і процедурною гарантією становлення, розвитку, функціонування громадянського суспільства та правової держави, тому конституціоналізм уявляється основною метою конституційних перетворень в країні [2].

Беззаперечним є той факт, указує П. Б. Стецюк, що в сучасному вітчизняному конституційному праві науковці не дійшли до спільної думки щодо визначення дефініції та складових поняття «конституціоналізм». Зокрема, конституціоналізм як політико-правова категорія, як доктринальне вчення появляється після виникнення та утвердження конституції держави в сучасному розумінні даного терміна. Він є нерозривним і прямо похідним від конституції держави. Хоч не завжди факт наявності конституції автоматично означає появу тої чи іншої моделі конституціоналізму. Однак без появи (наявності) самої конституції (у широкому розумінні цього поняття), говорити про конституціоналізм не доводиться [3, с. 60]. Як підкреслює Г. П. Циверенко, конституціоналізм розглядається як необхідний атрибут правової держави та

ліберальної демократії, у якій поважаються гідність особи, гарантовані права та свободи громадян, не допускається втручання у сферу приватних інтересів. У сучасній політико-правовій літературі використовуються різні підходи до визначення конституціоналізму, оскільки XX століття із його масштабними соціально-політичними потрясіннями, формуванням загальнолюдських цінностей, появою та зростанням ролі міжнародних стандартів прав людини та громадянина надало сучасній конституційній доктрині нової спрямованості [4, с. 171].

В.М. Шаповал, досліджуючи проблему сучасного конституціоналізму, у своїй праці «Сучасний конституціоналізм» констатує можливості його різних інтерпретацій, а саме: конституціоналізм – «це передусім політико-правова ідеологія, інтелектуальні узагальнення, притаманні певному етапу історичного розвитку». «Водночас, – зазначається далі, – конституціоналізм нерідко сприймають як суспільно-політичний рух, спрямований на реалізацію відповідних ідей». Окрім цього, «конституціоналізм також розглядають як державне правління у широкому сенсі (управління державними справами), обмежене за змістом конституції. Нарешті, конституціоналізм іноді ототожнюють із практикою конституційного регулювання суспільних відносин» [5, с. 17].

В Україні конституціоналізм, підкреслює М.І. Абдулаєв, характеризується науково-практичною невизначеністю його сучасного змісту та, маючи певні історичні витоки, перебуває у стадії формування і втілення у науку й практику державотворення. Конституцією України закріплено нормативно-правову основу конституціоналізму, проте процес практичної її реалізації свідчить про необхідність здійснення конституційної та політичної реформ [6, с. 114].

На сучасному етапі формування конституціоналізму в Україні вчені визначають наступні проблеми: по-перше, сучасна державотворча і правотворча практика України дедалі більш переконливо засвідчує проблему «розриву» між об’єктивним рівнем розвитку суспільних відносин і тими

правовими нормами, які покликані їх врегульовувати. Унаслідок цього поглиблюється диференціація між «фактичною» і «юридичною» конституцією, що своєю чергою поступово нівелює роль конституційного права (і права загалом) у житті і розвиткові суспільства. однією з причин такого розриву є відсутність або нерозвиненість на рівні сучасної правової культури суспільства цінностей конституціоналізму. Це означає, що конституціоналізм в Україні тільки набуває ознак невід'ємного елементу правової культури і правової свідомості суспільства (наразі під поняттям «правова свідомість» маємо на увазі «оцінку права, яка існує у суспільстві, відображає критику діючого права, формує певні надії і побажання до правової сфери, її змін, яка визначає, що вважати правомірним і неправомірним»). По-друге, подальший розвиток конституційного права України не може не враховувати й суб'єктивний елемент його реалізації, адже у багатьох випадках проблема полягає не стільки у відсутності або суперечливості тих чи інших конституційних норм, скільки у банальному небажанні їх виконувати або ж їх реалізовувати. За цієї причини конституціоналізм має стверджуватись в Україні не тільки шляхом удосконалення чинного конституційного законодавства, наповнення його новими загальновизнаними гуманістичними принципами і цінностями, розробкою нових конституційних процедур, які б дозволили посилити гарантії прав і свобод людини і громадянина в Україні тощо, але й через становлення нового типу правової культури, одним з найважливіших елементів якої є конституціоналізм, його цінності і принципи. По-третє, процес конституційного регулювання будь-яких суспільних відносин не може здійснюватись виключно на основі примусово-репресивної моделі, коли головною причиною дотримання конституції є наявність жорстких і реальних санкцій, які невідворотно застосовуються у разі її порушення. Не заперечуючи і не применшуючи ролі інститутів конституційної відповідальності, варто звернути увагу й те, що у розвинених демократичних державах часто головним стимулом дотримання конституції є повага до неї, а також незаперечне визнання конституціоналізму як базисної цінності та правової культури і правової свідомості.

Отже, конституціоналізм в Україні, що невід'ємно пов'язаний із процесом державотворення, є його основоположною складовою. Для розвитку конституціоналізму важливим є не лише сам факт наявності Основного Закону держави, а й передусім втілення його положень у практику державотворення, реальний вплив конституції на становлення правової системи на демократичних засадах. Тому основними завданнями України на сучасному етапі є проведення комплексу реформ та забезпечення фактичної реальності конституціоналізму, за якого права людини виступають найвищою соціальною цінністю. Сучасний конституціоналізм ґрунтується на нормативно-правовій основі, тобто повному його закріпленні в законодавстві. Формування сучасного українського конституціоналізму зумовлене ефективністю правового регулювання суспільних відносин, основою якого є система законодавства при визнанні пріоритету саме Конституції як Основного Закону держави.

---

1. Середа В.В. Концептуальні засади сучасного конституціоналізму в Україні // *Сучасний конституціоналізм*: проблеми теорії та практики (до 20-ї річниці Конституції України): матеріали наукового семінару (24 червня 2016 р.) / упор. М.В. Ковалів. Львів: ЛьвДУВС, 2016. 372 с.

2. Крусян А.Р. Сучасний конституціоналізм – мета конституційних перетворень в Україні / А.Р. Крусян // *Вісник Харківського національного університету. Серія Право*. 2009. № 841. С. 42-47.

3. Стецюк П.Б. Основи теорії конституції та конституціоналізму. Частина перша: посіб. для студентів / П.Б. Стецюк. Львів: Астролябія, 2003. 232 с.

4. Циверенко Г.П. Основні підходи до визначення поняття «конституціоналізм» у сучасній науковій думці / Г.П. Циверенко // *Держава та регіони. Серія Право*. 2009. № 1. С. 171-175.

5. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм / В. М. Шаповал. К.: Юрид. Фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. 560 с.

6. Абдулаев М.И. Права человека и закон: Историко-теоретические аспекты / М.И. Абдулаев. М.: СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. 322 с.

М.В. Ковалів,
кандидат юридичних наук, професор
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
І.Ю. Хомишин
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного право
(Національний університет «Львівська політехніка»)

КОНСТИТУЦІЯ: КЛАСИФІКАЦІЯ ТА ФОРМА

Конституція – категорія правова. Як правило, вона становить єдиний правовий акт або систему таких актів, за допомогою яких народ чи органи держави, що діють від його імені, встановлюють основні принципи устрою суспільства й держави, форми безпосередньої демократії, а також визначають статус державної влади і місцевого самоврядування, механізми їх здійснення, закріплюють права і свободи людини й громадянина.

Конституція – особливий інститут правової системи держави, що має правове верховенство стосовно всіх інших її актів. Це не просто закон країни, а основний її закон, закон законів, як називав його К. Маркс. Конституція оформляє національну систему права, об’єднує чинне законодавство, визначає основи законності й правопорядку у країні.

Конституція становить основу правової системи держави. Це означає, що норми всіх галузей права, нормотворча і правозастосовна діяльність щодо здійснення правових приписів повинні бути зорієнтовані на конституцію. Правова система держави - доволі широке поняття. Елементами цієї системи є також усі юридичні установи (суди, прокуратура, різні інспекції, які стежать за дотриманням норм права відповідно до профілю), державні органи, які видають

правові акти (парламенти, органи місцевої державної влади), державні та громадські організації, громадяни, яким адресуються правові приписи.

Конституція – категорія політична. її норми безпосередньо пов'язані з політикою держави; у конституції закріплюються основні засади політики держави і суспільства.

Конституції притаманна велика єднальна сила щодо охоплення всіх верств населення, усіх політичних сил процесом досягнення порозуміння в суспільстві.

Важливе значення має класифікація конституцій, яка хоч і є умовною, але дає можливість орієнтуватися в їх багатоманітності, допомагає краще їх відрізнити, зіставляти одну з іншою, розуміти особливості їх змісту і структури.

Класифікація допомагає точніше зрозуміти природу і особливості конституцій, глибше вникнути в їх зміст. Конституції можна класифікувати за різними ознаками.

Існують різні класифікації конституцій.

За часом дії конституції поділяють на тимчасові та постійні. Часта зміна конституції зумовлюється нестабільністю політичної та економічної обстановки, частою зміною верхніх ешелонів влади. Так, до середини 60-х років XX ст. історія Гаїті налічувала 23 конституції, Венесуели – 22, Болівії – 20. Фактично кілька конституцій було прийнято в Україні впродовж 1917- 1920 рр. (універсали, гетьманські закони, власне конституції) [1, с. 56].

За державним режимом конституції бувають демократичні та авторитарні (у тому числі тоталітарні), за формою правління – монархічні та республіканські, за формою територіального устрою – федеративних та унітарних держав, за порядком внесення змін і доповнень – гнучкі, жорсткі та змішані.

Залежно від процедури прийняття розрізняють конституції откройовані (даровані), «народні» (тобто прийняті на підставі проведення референдуму), прийняті парламентом, установчими зборами, місцевими представницькими органами.

Конституції різняться за формою і структурою.

Форма конституції – це спосіб відтворення і організації конституційних норм та інститутів. Конституція може функціонувати у вигляді моноконституційного акта чи сукупності актів. Конституції першого виду називають ще кодифікованими, другого – некодифікованими. До першого виду належать колишні радянські конституції, колишні конституції Німеччини, Іспанії, Мексики, до другого - конституції Швеції і колишньої Чехословаччини.

Конституція Великої Британії належить до конституцій змішаного виду. Вона об'єднує парламентські закони, судові рішення-прецеденти, доктринальні тлумачення, статути, конституційні угоди, які містять так звані конвенційні норми.

Іноді з'являються і тимчасово діють неписані конституції, які не мають формального закріплення (наприклад, у Румунії).

За розглянутою класифікацією конституцій Конституція України є формальною, постійною, демократичною, республіканською, унітарною, змішаною, прийнятою парламентом, кодифікованою.

---

1. Ковалів М.В., Гаврильців М.Т., Бліхар М.М. Конституційне право України: навч. пос. Львів, 2014. 402 с.

С.І. Комар,
адвокат, докторант заочної докторантури
(Прикарпатський інститут ім. М. Грушевського ПрАТ
«ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»)

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПРИТЯГНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Аналіз наукової літератури та вітчизняного законодавства дозволив

виділити наступні проблеми притягнення до адміністративної відповідальності державних службовців України:

1) розміри штрафів, які накладають на державних службовців, не відповідають шкоді від їх проступків [1, с. 118-120; 2, с. 90];

2)відсутність класифікації адміністративних проступків працівників державної служби України.

Щодо першої проблеми, то вітчизняні дослідники звертають увагу на те, що адміністративні проступки державних службовців можуть вчинятись як з необережності, так і з умислом. Причому аналіз норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі-КУпАП) [3] свідчить про те, що статей, які передбачають обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони прямий умисел, значно більше. Так, у статті 184-1 «Неправомірне використання державного майна» встановлено особливості адміністративної відповідальності за використання в особистих чи інших неслужбових цілях державних коштів, наданих у службове користування приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого державного майна.

Тому при вирішенні питання про адміністративну відповідальність має бути обов'язково врахований мотив - використання державного майна в особистих чи інших неслужбових цілях, який свідчить про те, що проступок вчинено з прямим умислом.

Також з прямим умислом вчиняються корупційні правопорушення, передбачені главою 13-А КУпАП. Окрім того, суб'єктивна сторона адміністративних правопорушень, суб'єктом яких є держслужбовець, виражена переважно у формі прямого умислу, а обов'язковим елементом є корисливий мотив.

Сутність проблеми штрафів різні науковці вбачають по-різному. Так, В.П. Тимощук та А.М. Школик звертають увагу на те, що державні службовці не повинні виділятися окремими суб'єктами відповідальності за адміністративні проступки, адже для держави не повинно мати значення, хто саме вчинив порушення, наприклад, санітарних чи протипожежних норм: працівник

приватного підприємства чи публічний службовець - усі мають бути рівними перед законом. З точки зору дослідників, суб'єктами адміністративної відповідальності за проступки мають бути лише фізичні та юридичні особи, а органи влади повинні відповідати за вчинення адміністративного проступку у якості юридичної особи. Адміністративною відповідальністю державних службовців має вважатись лише визнання неправомірними їх рішень чи діянь адміністративним судом [1, с. 118-120].

Протилежну точку зору висловлює О.О. Губанов, який стверджує, що одним із можливих шляхів підвищення ефективності механізму притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності є збільшення розміру штрафів, які накладають за вчинення державним службовцем адміністративного правопорушення [2, с. 90], з чим варто погодитись, оскільки КУпАП встановлено низку норм, присвячених правопорушенням державних службовців, тому нехтування ними є недоцільним.

Деякі автори [1, с. 118-120] звертають увагу на існування фактично однієї й тієї самої проблеми - розміри штрафів, які накладають на державних службовців, не відповідають шкоді від їх проступків.

Слід зауважити, що КУпАП закріплює велику кількість передусім корупційних правопорушень, які передбачені в главі 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», але це лише частина адміністративних правопорушень, які можуть вчинити державні службовці. Тому вважаємо, що недоліком даного нормативно-правового акту є відсутність спеціального розділу, присвяченого адміністративним правопорушенням державних службовців.

О.О. Губанов розподіляє адміністративні правопорушення, у яких суб'єктом є державний службовець, на дві групи: 1) адміністративні правопорушення, у яких спеціальним суб'єктом є державні службовці, передбачені актами антикорупційного законодавства; 2) адміністративні правопорушення, у яких спеціальним суб'єктом є державні службовці, передбачені КУпАП за порушення загальних службових обов'язків та

порушення спеціальних службових обов'язків [4, с. 93].

Так, у чинному Законі України «Про запобігання корупції» [5] встановлено розділ, присвячений адміністративним правопорушенням державних службовців, - розділ IV «Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням» (використання службових повноважень чи свого становища; одержання подарунків; одержання неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними; сумісництво та суміщення з іншими видами діяльності; припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; робота близьких осіб).

Прикладом загальних службових обов'язків є будь-яка норма КУпАП, яка може бути віднесена до порушення державним службовцем своїх обов'язків, - адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення; адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління; адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією тощо.

Спеціальними службовими обов'язками є ті, що відповідають специфіці їх діяльності - стаття 149-1 «Порушення порядку ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов». Тобто вчинити дане правопорушення може виключно особа, до посадових обов'язків якої входить ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов.

Таким чином, проаналізувавши норми КУпАП та Закону України «Про запобігання корупції», серед проблем правового регулювання адміністративної відповідальності державних службовців окреслимо наступні:

1) у КУпАП законодавець оперує терміном «посадова особа» у значенні «державний службовець»;

2) відсутність окремого розділу, присвяченого адміністративній відповідальності державних службовців, що значно ускладнює кваліфікацію вчинених ними адміністративних правопорушень;

3) розміри штрафів, які накладають на державних службовців, не

відповідають шкоді від їх проступків.

Вирішити першу проблему можливо шляхом введення в законодавчий обіг у сфері адміністративного права терміну «державний службовець».

Проблему відсутності в КУпАП окремого розділу, присвяченого адміністративній відповідальності державних службовців, можна вирішити за рахунок регламентації такого розділу. Наприклад, у чинному Кримінальному Кодексі України [6] встановлено розділ XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг». Тому цілком доцільно в КУпАП передбачити розділ «Адміністративні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг».

Прикладами статей, які варто було б віднести до такого розділу, є наступні: ст. 53-2 «Перекручення або приховування даних державного земельного кадастру»; ст. 91-4 «Відмова від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації»; ст. 96-1 «Порушення законодавства під час планування і забудови територій»; ст. 164-12 «Порушення бюджетного законодавства»; ст. 164-14 «Порушення законодавства про закупівлі»; ст. 172-4 «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності»; ст. 172-5 «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків»; ст. 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю»; ст. 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів»; ст. 172-8 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень»; ст. 172-9 «Невжиття заходів щодо протидії корупції»; ст. 212-2 «Порушення законодавства про державну таємницю»; ст. 212-3 «Порушення права на інформацію та права на звернення» тощо.

Вирішення проблеми розміру штрафів можливе шляхом їх збільшення. В даному контексті варто звернутися до досвіду інших держав і встановити взаємовідношення заробітної плати таких осіб до можливих штрафів за вчинення адміністративних правопорушень.

Проблема стосовно відсутності класифікації адміністративних проступків державних службовців України, на наш погляд, має бути вирішена вченими в процесі наукової діяльності, оскільки це належить до теоретичної сфери.

---

1. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України : монографія ; за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.

2. Губанов О.О. Відповідальність державних службовців як основна характеристика, яка притаманна державній службі в європейському адміністративному просторі, як сфера модернізації української державної служби. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки.* 2016. № 5. С. 87-94.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122 (з наст. змін. і допов.).

4. Губанов О.О. Класифікаційний розподіл адміністративних правопорушень, в яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці. *Jurnalul juridic national: teorie si practica.* 2016. № 6. С. 91-95.

5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18

6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України.* 2001. №25-26. Ст. 131(з наст. змін. і допов.).

В.Р. Корчинський,
керівник апарату Трускавецького міського суду
Львівської області, докторант заочної докторантури
(Прикарпатський інститут ім. М. Грушевського ПрАТ
«ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»)

ДЕЯКІ ПРОЦЕДУРНІ АСПЕКТИ ПРИ ПРИТЯГНЕННІ СУДДІВ УКРАЇНИ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Дослідження проблем в процедурному аспекті притягнення суддів України до юридичної відповідальності, в т. ч. дисциплінарної, є важливим для надання аргументованих пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення механізму правового регулювання у цій сфері.

Окремі науковці пропонують прийняти нові нормативно-правові акти, у той час як інші наголошують на необхідності запозичення досвіду більш розвинених держав. Так, А. В. Маляренко пропонує створити Кодекс відповідальності суддів в Україні [1, с. 31].

І. Є. Марочкін наголошував на доцільності створення спеціального закону про відповідальність суддів – Дисциплінарного кодексу судді [2, с. 9].

Водночас М. І. Хавронюк пропонує прийняти Кодекс про дисциплінарні правопорушення, який стосуватиметься не тільки відповідальності суддів, а й нотаріусів, адвокатів, аудиторів, судових експертів тощо. На думку науковця, структура такого Кодексу може складатися з трьох основних частин: загальної (яка включатиме норми, зокрема про підстави дисциплінарної відповідальності, обставини, що виключають дисциплінарну відповідальність, звільнення від дисциплінарної відповідальності, види дисциплінарних стягнень (основні та додаткові), обставини, які пом’якшують або обтяжують стягнення, строки накладення дисциплінарного стягнення, строк, після якого дисциплінарне стягнення вважається погашеним, зняття дисциплінарного стягнення);

особливої (у якій був би визначений конкретний склад дисциплінарних правопорушень, систематизований за главами залежно від категорії суб'єктів правопорушення), а також процесуальної (яка б включала порядок накладення стягнення і його оскарження, виконання рішень про накладення дисциплінарних стягнень, а також здійснення обліку дисциплінарних правопорушень і накладених стягнень) [3, с. 67-74]. На нашу думку, така пропозиція заслуговує на увагу.

Дисциплінарне провадження щодо судді належить до тих видів відповідальності, за якими суддя притягається до останньої як спеціальний суб'єкт правопорушення, а тому воно здійснюється органами дисциплінарної влади, наділеними функціональною незалежністю.

Як зазначають науковці, удосконалення діяльності цих органів, узгодження порядку їх формування з міжнародними стандартами має виявлятись у наступному: 1) більшість зі складу цих органів судової влади мають складати судді, обрані суддями; 2) їх формування повинно виключати політичний вплив на судову гілку влади; 3) уніфікацію дисциплінарних повноважень доцільно провести в єдиному центральному органі, який може бути організаційно структурований з метою оптимального виконання покладених на нього повноважень (зокрема, поділений на кваліфікаційну й дисциплінарну палати); 4) цей орган має працювати як постійно діючий у структурі судової влади, члени якого не вправі поєднувати свою діяльність з будь-якою приватною чи публічною діяльністю;) до складу вищого органу дисциплінарної влади не можуть входити ні Генеральний прокурор України, ні представники органів виконавчої влади, присутність яких порушує принцип незалежності суддів; 5) цей орган відіграє важливу роль у забезпеченні незалежності суду й у системі стримувань і противаг гілок влади [4, с. 262-263].

До інших проблем дисциплінарного провадження щодо судді, які потребують вирішення на законодавчому рівні, можна віднести наступні: 1) тривалий строк, протягом якого можливе застосування дисциплінарного стягнення (не пізніше трьох років із дня вчинення проступку без урахування

часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці чи здійснення відповідного дисциплінарного провадження); 2) тривалий строк розгляду дисциплінарних справ проти суддів, який узаконений у Регламенті Вищої ради правосуддя (ВРП) (Попередня перевірка дисциплінарної скарги здійснюється доповідачем у розумний строк, 90 днів - розгляд дисциплінарної справи; отже, всі стадії руху дисциплінарної справи займають тривалий час, і весь цей час суддя перебуватиме у стані невизначеності своєї подальшої долі, що може негативно відобразитися на якості розгляду ним судових справ); 3) надмірна суворість деяких дисциплінарних стягнень щодо суддів (приміром, за порушення приписів суддівської етики п. 4 ст. 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» забороняє застосовувати до судді такі стягнення, як попередження, догана або сувора догана; аналогічна ситуація має місце і в разі порушення суддею правил заповнення декларацій доброчесності або родинних зв’язків); 4) порушення принципу правової визначеності при формулюванні окремих підстав дисциплінарної відповідальності судді (приміром, умисне або з очевидною недбалістю допущення суддею, який брав участь в ухваленні судового рішення, порушення прав людини й основоположних свобод; незазначення в судовому рішенні мотивів прийняття останнього або відхилення аргументів сторін щодо суті спору); 5) відсутність належного інформування про правопорушення суддів між органами дисциплінарної влади (ВРП, ВККС України) й органами правопорядку; 6) брак належних повноважень органів дисциплінарної влади при доведенні вини судді у вчиненні корупційних дисциплінарних правопорушень.

Рішення ВРП, ухвалене за результатами розгляду скарги на рішення Дисциплінарної палати ВРП, не підлягає повному оскарженню по суті, а встановлюються лише деякі процедурні випадки їх перегляду, а саме: а) склад Вищої ради правосуддя, який ухвалив відповідне рішення, не мав повноважень його ухвалювати; б) рішення не підписано будь-ким зі складу членів ВРП, які брали участь у його ухваленні; в) суддя не був належним чином повідомлений про засідання ВРП; г) рішення не містить посилань на визначені законом

підстави дисциплінарної відповідальності судді й мотиви, з яких ВРП дійшла відповідних висновків.

Обмеження судового захисту прав судді не відповідає міжнародним стандартам незалежності суддів, за якими суддя має право на оскарження рішень щодо притягнення його до відповідальності, зокрема дисциплінарної. Рішення виконавчого органу, комітету або органу, що накладає санкції на суддів, може підлягати оскарженню у вищій судовій інстанції [4, с. 281; 5, с. 39-78; 6, с. 107-125; 7].

Обмеження права судді на оскарження рішень ВРП по суті суперечить загальним положенням Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) [8], за якими можна оскаржувати всі рішення суб'єктів владних повноважень. Так, за ч. 2 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема, спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. ВРП, безумовно, є суб'єктом владних повноважень.

Окрім того, встановлення подібних юрисдикційних обмежень неодноразово визнавав неконституційним і не відповідаючим принципу верховенства права Конституційний Суд України (КС України), який відзначив, що обмеження законодавцем права особи на оскарження рішення місцевого загального суду як адміністративного суду до апеляційної й 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 судів адміністративних. Законодавець, унеможлививши оскарження до суду апеляційної інстанції рішень місцевих загальних судів як адміністративних у справах з приводу постанов суб'єктів владних повноважень про накладення адміністративних стягнень, що за ступенем суворості співмірні з установленими Кримінальним кодексом України

покараннями, допустивши непропорційність між поставленою метою і вжитими для її досягнення заходами. З огляду на наведене КС України визнав це правило непропорційним обмеженням права на оскарження судового рішення, що порушує право особи на судовий захист [9].

Отже, обмеження права судді на судовий захист на рівні Закону України «Про Вищу раду правосуддя» [10] не можна вважати законним і легітимним. Тому вважаємо, що право судді на перегляд рішень органів дисциплінарної влади має бути розширено. Судовій ревізії мають підлягати не лише процедурні питання накладення санкцій на суддів, а й правильність застосування ВРП матеріального законодавства.

1.Маляренко А. В. Про присягу судді та відповідальність за її порушення. *Вісник Верховного Суду України.* 2012. № 2. С. 26-31.

2.Марочкін І. Дисциплінарна відповідальність суддів в аспекті єдності їх статусу. *Вісник Вищої кваліфікаційної комісії суддів України*. 2013. № 1. С. 8-13.

3.Хавронюк М. І. Дисциплінарні правопорушення і дисциплінарна відповідальність : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 240 с.

4.Овчаренко О. М. Юридична відповідальність судді : питання теорії і практики: дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10. Нац. ун-т «Одеська юридична академія», Одеса, 2018. 550 с.

5.Висновки першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів. Міжнародні стандарти незалежності суддів: зб. документів ; уклад. А. Г. Алексєєв. Київ : Поліграф-Експрес, 2008. С. 39-78.

6.Щодо судової ради на службі суспільства: висновок №10 (2007) Консультативної ради європейських суддів РЄ. URL: http://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/-perelikdokumentiv/vys10.pdf.

7.Міжнародні стандарти незалежності суддів: зб. док.; уклад. А. Г. Алексєєв. Київ: Поліграф-Експрес, 2008. 184 с.

8.Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15

9.Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конс-титуції України (конституційності) положень ч. 2 ст. 171-2 КАС України від 8 квітня 2015 р., № 3-рп. URL: http://ccu.gov.ua:8080/doccatalog/document?id=270-605

10. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016р. № 1798-VIII. *Офіційний вісник України.* 2017. № 4. Ст. 107.

В.Р. Корчинський,

керівник апарату Трускавецького міського суду Львівської області, докторант заочної докторантури (Прикарпатський інститут ім. М. Грушевського ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»)

Т.В. Василюк,

докторант заочної докторантури (Прикарпатський інститут ім. М. Грушевського ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»)

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ

З доктринальної точки зору дисциплінарна відповідальність суддів розглядається як особливий, самостійний вид юридичної відповідальності, який застосовується у специфічній сфері людського життя і пов’язаний з професійною діяльністю спеціальних суб’єктів - суддів [1, с. 75-76].

Дисциплінарну відповідальність судді можна розглядати у двох аспектах. По-перше, вона є елементом правового статусу судді [2, с. 13], оскільки її особливості (визначення підстав, кола суб’єктів, які можуть ініціювати питання про дисциплінарну відповідальність суддів, органів, правомочних вирішувати такі питання) зумовлені саме його правовим положенням як носія судової влади. По-друге, вона є різновидом професійної відповідальності юриста.

Кожен юрист має сумлінно, чітко й неухильно виконувати покладені на нього законодавством трудові чи службові обов'язки, додержуватися всіх правил, що регламентують його професійну діяльність. Невиконання або неналежне виконання ним її вимог є дисциплінарним правопорушенням, що тягне за собою накладення санкцій [3, с. 114-115].

Поряд з цим, серед науковців і практиків існують певні правові позиції, пов'язані з правовою природою дисциплінарної відповідальності судді. Її трактують як: 1) адміністративну відповідальність у сфері управління; 2) спеціальний вид відповідальності у сфері трудових відносин; 3) особливий вид відповідальності, притаманний виключно суддям; 4) елемент підзвітності судді громадянському суспільству. Не заперечуючи в основному наведені позиції, зазначимо, що суперечливою видається перша правова позиція, оскільки, по-

перше, правові відносини у сферах управління й правосуддя різняться між собою по суті, і по-друге, адміністративна відповідальність - це зовсім інший вид юридичної відповідальності, що має своєрідне призначення і специфічне нормативне регулювання. Окрім того, викликає сумніви третя позиція науковців, оскільки правовідносини особливого виду відповідальності притаманні всім без винятку носіям владних повноважень, а вирізняється лише специфіка відповідних підстав і процедур відповідальності.

Водночас, С. В. Подкопаєв розглядає дисциплінарну відповідальність суддів як вид юридичної відповідальності, що полягає в понесенні порушником суддівської дисципліни несприятливих для нього позбавлень морального, матеріального та організаційного характеру і є одним із засобів забезпечення відповідності діяльності й поведінки суддів професійним стандартам (суддівській дисципліні) [4, с. 162].

Л. Є. Виноградова наголошує на подвійному характері дисциплінарної відповідальності суддів, оскільки вона встановлюється, по-перше, на загальних умовах з іншими суб'єктами, а по-друге, з урахуванням специфіки професійної діяльності суддів. Загальна дисциплінарна відповідальність суддів настає за нормами трудового права, а спеціальна регламентується винятково

спеціальними нормативними актами [5, с. 36].

На дисциплінарну відповідальність суддів поширюються всі характерні ознаки юридичної відповідальності і особливості саме відповідальності дисциплінарної, встановлені нормами трудового права. Специфічні ознаки субінституту дисциплінарної відповідальності судді визначені законодавством про судоустрій - переважно в Законах України «Про судоустрій і статус суддів» [6] і «Про Вищу раду правосуддя» [7].

Особливість цього виду відповідальності судді зумовлена винятковістю формулювання її підстав, визначення санкцій, а також процедурними аспектами її реалізації. З огляду на принцип незалежності суддя не знаходиться у відносинах підпорядкування з органами судової влади, наділеними законом дисциплінарними повноваженнями, зокрема Вищою радою правосуддя.

Специфіка дисциплінарної відповідальності судді проявляється також у тому, що роль роботодавця для судді виконує держава, яка делегує дисциплінарні повноваження спеціальним органам судової влади. Чинне законодавство не відносить голову суду до органу, уповноваженого державою на реалізацію дисциплінарних повноважень.

З урахуванням специфіки правового статусу судді, історичних традицій і вимог міжнародних стандартів органами, які вирішують питання про накладення дисциплінарних стягнень на суддів, є спеціально уповноважені органи судової влади. Вони ж беруть участь у призначенні суддів на посади й у звільненні їх із цих посад. А тому делегування їм державою дисциплінарних повноважень стосовно суддів є цілком логічним.

Підкреслимо, що дисциплінарна відповідальність не може бути засобом впливу на суддю та не може розглядатись як елемент контролю за судовою владою або застосовуватися з метою обмеження незалежності судової влади.

Притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності здійснюється на підставі загальних правил, а саме: 1) суб’єкти відносин у сфері праці несуть відповідальність не перед державою, а один перед одним; 2) за кожне дисциплінарне порушення накладається тільки одне дисциплінарне стягнення;

3) дисциплінарне стягнення має відповідати характеру й тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку; 4) як правило, дисциплінарне стягнення, не може бути накладено пізніше одного місяця з моменту його виявлення й не пізніше 6-ти місяців від дня вчинення порушення; 5) якщо протягом року від дня накладення дисциплінарного стягнення особа не зазнає нового дисциплінарного стягнення, вона вважається не маючою останнього; 6) порядок притягнення до цього виду відповідальності внормований не процесуальним законодавством, а нормами трудового права; 7) процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності повинна відповідали стандартам належної правової процедури [8, с. 218-236; 9, с. 177-178].

Відповідно до статті 109 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» дисциплінарне стягнення до судді застосовується не пізніше трьох років із дня вчинення проступку без урахування часу тимчасової непрацездатності або перебування судді у відпустці чи здійснення відповідного дисциплінарного провадження.

Процедура дисциплінарного провадження стосовно судді теж підпорядкована дії принципу незалежності суддів, хоча і має багато спільного із загальними засадами такого провадження за трудовим законодавством. Ця процедура зазвичай проходить такі стадії: 1) здійснення перевірки даних про наявність підстав для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності за зверненням, що містить відомості про порушення ним вимог статусу, посадових обов'язків чи присяги; 2) відкриття дисциплінарної справи, її розгляд і прийняття рішення органом, здійснюючим дисциплінарне провадження; 3) виконання цього рішення; 4) можливі також стадії оскарження й перегляду відповідного рішення [8, с. 218-236].

При цьому в рамках субінституту дисциплінарної відповідальності судді можна виділити три її підвиди, які зумовлюють відповідну диференціацію підстав і наслідків такої відповідальності:

1.Законодавець виділяє дисциплінарну відповідальність, пов'язану з певним ураженням правового статусу судді, що полягає в накладенні на нього

дисциплінарного стягнення. При цьому суддя продовжує виконувати свої обов'язки, зазнаючи лише певних обмежень організаційного, матеріального або службового характеру. Такий підвид дисциплінарної відповідальності деякі науковці пропонують назвати ординарною.

2.В деяких випадках органи дисциплінарної влади уповноважені ухвалювати рішення про звільнення судді із займаної посади. У такому разі йдеться про вчинення суддею дій, які за своїм характером несумісні з подальшим перебуванням його на посаді й виконанням владних повноважень. Звільнення судді має наслідком втрату ним свого правового статусу. Відповідно, можна вести мову про підвид дисциплінарної відповідальності, яка несумісна з високим званням судді й виключає подальше його перебування на посаді.

3.Порушення суддею вимог антикорупційного законодавства полягає у вчиненні ним корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, й може мати наслідком: 1) притягнення судді до ординарної дисциплінарної відповідальності, 2) звільнення судді з посади за порушення ним присяги; 3) одночасне накладення на суддю адміністративного стягнення в порядку, передбаченому КУпАП, та дисциплінарного стягнення в рамках дисциплінарного провадження.

Отже, дисциплінарна відповідальність судді є різновидом професійної юридичної відповідальності, характерні особливості якої зумовлюються його статусом як носія судової влади, зокрема, його незалежністю у процесі відправлення правосуддя. З аналізу українського законодавства випливає, що на суддів поширюється лише спеціальна дисциплінарна відповідальність, оскільки підстави для дисциплінарної відповідальності, процедура дисциплінарного провадження, орган, що здійснює дисциплінарне провадження щодо судді, дисциплінарні стягнення, які можуть застосовуватися до судді, порядок їх накладення, зняття та оскарження визначені саме спеціальними законами.

1.Марочкін І. Є., Крючко Ю. І., Москвич Л. М. Статус суддів : навч. посіб.; за заг. ред. І. Є. Марочкіна. Харків : Право, 2009. 120 с.

2.Шевченко А. В. Дисциплінарна відповідальність суддів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. 19 с.

3.Юридична деонтологія : підручник ; В. Д. Ткаченко, С. П. Погребняк, Д. В. Лук'янов та ін. Харків : Одіссей, 2006. 256 с.

4.Подкопаєв С. В. Дисциплінарна відповідальність суддів : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003.185 с.

5.Виноградова Л. Є. Юридична відповідальність суддів загальних судів України : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2004. 187 с.

6.Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19

7.Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016 р. № 1798-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2017. № 7-8. Ст.50.

8.Мельничук Н. О. Договірне регулювання трудових відносин в нових економічних умовах : монографія. Київ: Хай Тек Прес, 2012. 340 с.

9.Проблеми правової відповідальності: кол. монографія; Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, Л. М. Баранова та ін. Харків: Право, 2014. 348 с.

В. В. Крижна,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,

старший науковий співробітник наукової лабораторії з

проблем протидії злочинності

(Національна академія внутрішніх справ)

ПОЛІТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ В УКРАЇНІ

Однією із найважливіших проблем політичного розвитку сучасної України є незавершеність перехідного етапу демократизації держави, що

повинен привести до створення нової Конституції, навкруги положень якої мають об’єднатися провідні політичні сили. Тільки після того, коли в суспільстві вирішуються суперечки щодо Основного Закону, можна говорити про перехід до наступного рівня розвитку - консолідації шляхом реалізації основних конституційних положень, впровадження демократичних надбань у практиці повсякденного життя.

Конституційна форма правління, пов’язана із системою ліберальних політичних ідей, виникла у Західній Європі і США в якості гаранта прав громадянина на життя та власність, а також на свободу слова і віросповідування. Прагнучи забезпечити ці права, творці конституціоналізму надавали особливого значення обмеженню повноважень кожної гілки державної влади, рівності всіх перед законом, чесному судочинству та відділенню церкви від держави.

Конституціоналізм як принцип верховенства права означає обмеження владних повноважень керівників держави, державних органів та реалізацію цих обмежень з використанням установлених процедур. На думку Дж. Сарторі, конституція не повинна прагнути до всеохоплюючого регулювання суспільного життя. Головна мета конституціоналізму – створення раціонального державного устрою, форми, що структурує та дисциплінує процеси прийняття державних рішень. Конституції встановлюють, яким чином повинні створюватися норми, але вони не вирішують і не повинні вирішувати, що встановлюється нормами. Тобто, конституції є насамперед процедурами, розробленими для забезпечення контрольованого використання влади [1, с. 440].

Інший відомий фахівець з проблем розвитку демократичного конституціоналізму Ф. Петтіт розглядає конституцію як сукупність інструментів, що використовує республіканська держава. Акцент Ф. Петтіта на створенні інституцій, які не повинні піддаватися маніпулятивним впливам суб’єктів політичного процесу, є надзвичайно актуальним для створення конституційного порядку в державі. Він не тільки теоретично визначає

важливість цього чинника, але й формулює «три загальні умови, що їх має задовольнити система, яка не піддається маніпуляціям. Перша умова полягає в тому, що система повинна конституювати «панування права, а не людей»; друга - що система має розподіляти визначені правом повноваження поміж різних сторін; третя - повинна забезпечити, щоб право було захищено від волі більшості. Умова панування права впливає на характер і зміст законів; умова розподілу повноважень - на їх функціонування в повсякденному житті, а умова контрмажоритарності - на способи легітимної зміни законів» [2, с. 245].

Умова панування права, на думку названого автора, має два аспекти. Згідно з першим аспектом, закони повинні набувати певної форми, або ж, коли висловитись прямо, мають відповідати обмеженням, що їх описали сучасні теоретики верховенства права. Обмеження повинні бути загальними і застосованими до кожного, зокрема й самих законодавців; їх слід оприлюднювати й наперед ознайомлювати з ними тих, до кого їх застосовуватимуть; закони повинні бути зрозумілі, послідовні і не підлягати постійним змінам.

На жаль, в Україні спостерігається протилежна ситуація щодо законодавства. Закони приймаються невчасно, тексти їх громіздкі та заплутані, піддаються неоднозначним тлумаченням. До того ж, законодавчі норми є швидкоплинними і достатньо суперечливими. Тому і українські громадяни не вважають Конституцію та закони важливим чинником свого життя.

Другий аспект умови панування закону вимагає: там, де уряд має вибір - діяти на правовій основі, тобто ухвалювати закони, розглядаючи даний випадок, і діяти, вдаючись до заходів, що не мають законодавчої опори, він повинен завжди віддавати перевагу першому, принциповому підходові. Постанова, ухвалена без законодавчої основи, майже завжди визначена сваволею тих, хто її ухвалює, натомість законами, які спираються на принципи, маніпулювати не так легко. Водночас, теоретична та практична цінність конституціоналізму повинна вбачатися не в тому, що він є механізмом офіційного управління, а перш за все в його здатності протистояти

тоталітарному одержавленню суспільного життя; надмірній концентрації влади в одних руках; свавіллю та беззаконню з боку державного апарату та інших політичних інститутів; в закріпленні широких можливостей для активних дій учасників соціальних відносин; у взаємозабезпеченні їх прав, обов'язків і відповідальності, в тому числі і у відносинах громадянина і держави.

Реальний вплив на суспільство створює не сама конституція, а конституційна система. Ця система складається, по-перше, зі ставлення суспільства до конституції, по-друге, зі зразків поведінки та інститутів, що створені навкруги конституції. Якщо вказані складові не відповідають конституційним положенням, то і сама конституція перетворюється на збірку порожніх декларацій. Згадаємо сталінську конституцію 1936 року, яка формально була на той час найдемократичнішою в світі, однак реально конституційна система була зовсім іншою, «конституціоналізм» являв собою тоталітарну диктатуру. Важливим є розуміння та сприйняття суспільством цінностей конституціоналізму, а не декларацій конституції. Конституціоналізм органічно пов'язаний зі сформованою ним політичною системою, і лише цей взаємозв'язок дозволяє говорити про реальну демократію.

Конституціоналізм – це сукупність принципів, норм та інститутів, основа конституційної державності. Походження терміна «конституціоналізм» пов'язують з визначенням верховенства конституції над іншими правовими актами. Якщо Конституція є своєрідною мирною угодою, якій передувала довготривала боротьба, то конституціоналізм - втілення такої «мирної угоди» на практиці. Конституція являє собою стратегічний напрямок подальшого розвитку країни, критерій відбору конкретних методів та засобів, що можуть забезпечити такий розвиток. Вона є легітимною основою корегування помилок та відхилень від визначеного політичного курсу. Конституціоналізм слугує індикатором ступеня відповідності реального стану держави та його нормативної моделі, що закріплена в Основному Законі країни. У політичному аспекті конституціоналізм розкривається як особливий характер відносин між

державою і суспільством на основі консенсусу, як ідейно-політична доктрина і рух.

В. М. Шаповал також вважає, що «... конституціоналізм – це, перш за все, політико-правова ідеологія, інтелектуальні узагальнення, властиві певному етапу історичного розвитку», вказуючи, що разом з тим конституціоналізм «нерідко сприймають як суспільно-політичний рух, спрямований на реалізацію відповідних ідей» [3, с. 28].

Таким чином, у науці конституціоналізм розглядається як певна теорія і практика управління публічними справами, що передбачає обмеження державної та іншої публічної влади на основі й відповідно до конституції з метою гарантування демократичного устрою. Тому конституціоналізм охоплює не тільки конституцію, але й практику, методи й форми її реалізації.

Реалізація концепції демократичної конституційної держави значною мірою залежить від рівня політичної та правової культури населення країни. Освіченість громадян, їхня глибока переконаність у тому, що необхідно дотримуватися правових установлень – неодмінні складові успішного здійснення демократичного конституціоналізму.

---

1. Юридична енциклопедія / Відп. ред. Б.Н. Топорнін. М., 2001. С. 440-441.

2. Медушевская А. Конституціоналізм: комора досвіду або вдосконалення демократичних перетворень // *Конституційне право. Східноєвропейське огляд.* 2000. № 1. С. 245.

3. Шаповал В. "Соціалізація" як особливість сучасного Конституційного регулювання // *Вісник Конституційного Суду України*. № 3. 2004. С. 28.

А. С. Крижановський,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри кримінального права та
кримінального процесу
(Національний університет «Львівська політехніка»)

ЗАХИСТ ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН ЯК ФУНКЦІЯ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони передбачає розвиток економіки, яка базується на демократичній політичній системі [1].

Політичні права та свободи можна розглядати як забезпечену людині законам і публічною владою можливість участі (індивідуально та колективно) у громадському та політичному житті країни, здійсненні державної влади. Цим долається відчуження громадянина від держави, щоб люди відчували не гостями в держави а людьми, які мають право голосу, право вибору.

Політичні права та свободі безпосередньо впливають на розвиток громадянського суспільства, що відображено у Аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України «Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації» [2].

Політичні права громадян є неодмінною умовою функціонування всіх інших видів прав, оскільки складають органічну основу системи демократії, виступають як цінності, якими влада повинна обмежувати себе та на які повинна орієнтуватися.

Політичні права та свободи конкретизовані в Конституції України; охоплюють право на участь в управлінні суспільством та державою, виборчі

права, право на об’єднання (свободу спілок), свободу зборів і маніфестацій, свободу інформації, право петицій [3].

Виступаючі в якості критерію, що визначає природу держави, засоби контролю над владою, ознаки демократичного режиму, політичні права та свободи це правові можливості на участь в організації та діяльності держави та її органів за допомогою різних форм представницької та безпосередньої демократії (виборчі права, право петицій); правові можливості на активну участь в житті громадянського суспільства (свобода слова та друку, свобода зборів і маніфестацій, право на об’єднання в політичні партії, громадські та релігійні об’єднання).

Політичні права та свободи покликані забезпечити активну участь громадянина в політичному процесі, створити умови для зміцнення зв’язків між громадянином, суспільством і державою.

Політична свобода, за суттю, є однією з граней особистої свободи: людина як розумна істота, носій політичної свідомості та політичної волі має право діяти в якості самостійного та вільного учасника політичного процесу. Слід особливо підкреслити, що політичні права зазвичай визнаються лише за громадянами. Проблема політичних прав і свобод людини та громадянина має багатосторонній характер, особливий функціональний зміст. Але вона не може бути в достатній мірі реалізована, якщо даний вид прав не буде юридично захищений.

Юридичний захист політичних прав і свобод людини та громадянина є надзвичайно важливим аспектом їх аналізу. Високий рівень розвитку законодавства та практична реалізація політичних прав і свобод є показником та критерієм демократичної держави.

Держава Україна має демократичну Конституцію, яка містить широкий перелік політичних прав і свобод, певну кількість законів, які ці політичні права конкретизують і розвивають. Ідеальних демократій не існує, але в водночас рівень демократизму в кожній країні відрізняється і залежить від безлічі умов і факторів (історичного минулого, традицій). У будь-якій державі, в залежності

від цих факторів існують певні бар'єри, які перешкоджають громадянам законно здійснювати встановлені конституцією права та свободи.

На сьогоднішній день є проблеми забезпечення гарантій політичних прав. Право на судовий захист передбачає наявність конкретних гарантій, які дозволяли б реалізувати в повному обсязі та забезпечити ефективне поновлення за допомогою правосуддя, що відповідає вимогам справедливості.

Здійснення правосуддя є виключною функцією судової влади, що закріплено в Конституції України. Провідну роль в забезпеченні судового захисту прав і свобод людини та громадянина відіграє Конституційний Суд України. Наприклад, акти Конституційного Суду сприяли реальному забезпеченню реалізації політичних прав (право на участь у референдумі, виборчі права, право на об'єднання в політичні партії, право на здійснення місцевого самоврядування).

Захист основних прав і свобод людини здійснюється Конституційним Судом України у межах реалізації впливу даного суду на законодавчий процес. З метою захисту основних прав і свобод людини та громадянина Конституційний Суд України може використовувати право законодавчої ініціативи з питань компетенції та право послань Верховній Раді України [4].

Конституційній Суд України своїми рішеннями рекомендує Верховній Раді України заповнити виниклу в праві прогалину, вирішити правову колізію. Це сприяє виробленню законодавцем правових норм, спрямованих на захист основних прав і свобод людини та громадянина.

Конституційний Суд України здійснює координуючу роль в конституційно-судового захисту прав і свобод людини та громадянина. У питаннях захисту конституційних прав і свобод людини Конституційний Суд України виробив ряд правових позицій, які стали орієнтиром для органів правосуддя в Україні.

Політичні права та свободи в Україні мають глибоку проблематику, яка не обмежується деякими розглянутими окремими випадками. З огляду на проблемну специфіку сучасного стану законодавства, посилення

відповідальності, розпливчасті формулювання норм і понять, що обмежують політичні права громадян, відсутність механізму впливу виборців на обраних осіб, можна говорити про переважання імперативних методів управління суспільними процесами. Тим часом, правовий і гармонійний розвиток суспільства можливий не тільки за допомогою авторитарних методів, а й на основі посилення демократичних засад та інституцій.

Демократичний режим сприяє перетворенню конституційного права в міцний каркас громадського порядку, в якому закон і право не розходяться, а існують в гармонії один з одним, на основі якого забезпечуються реальні гарантії забезпечення та розвитку політичної системи, без застосування державою різних форм насильства.

---

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII / *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 40. Ст. 2021.

2. Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України. URL. https://niss.gov.ua/publikacii/analitichni-dopovidi/gromadyanske-suspilstvo-ukraini-politika-spriyannya-ta-zaluchennya

3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

4. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII / *Відомості Верховної Ради України.* 2017. № 35. Ст. 376.

Н.Я. Лепіш,
кандидат юридичних наук
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ГЕНЕЗА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ В ЧАСТИНІ ІСНУВАННЯ УКРАЇНИ-ГЕТЬМАНЩИНИ

Для утвердження сучасної суверенної України важливим питанням залишається дослідження генезису організаційно-правових засад державної влади від часів Русі до сучасності, при цьому на особливу увагу заслуговують історичні здобутки української нації, боротьба за незалежність, розуміння цінностей людини та забезпечення їх державою, а також утвердження конституційно-правових засад державної влади через призму власного історичного досвіду державності у процесі здійснення конституційної, адміністративно-територіальної, муніципальної, судової та інших реформ в Україні.

Перманентний процес державного будівництва України в різні історичні часи не міг не позначитися на організації державної влади. Так, історичні джерела підтверджують, що держава Русь із центром у Києві сформувалась як федерація слов'янських земель навколо Києва. Упродовж VI-X ст. слов'янські княжіння полян, древлян, уличів, тиверців, дулібів, бужан, волинян, хорватів, сіверян, в'ятичів, радимичів, дреговичів, кривичів, ільменських словен увійшли до Русі-України. На жаль, вказаний період розвитку Русі залишається маловідомим через відсутність достатньої кількості історичних джерел, що пов'язано з їх свідомим знищенням. Більше оповідають літописці про кінець IX-XII ст., коли в Русі верховна влада, а саме воєнна, господарська, адміністративна й судова, зосереджувалася у великого князя Київського. Водночас він не мав монопольної

абсолютної політичної влади в державі, а спирався на дружин і бояр. Найважливіші рішення великий князь приймав лише після ради з дружиною та боярами, які не формували якийсь особливий інститут державної влади, а були елементом військової диктатури. Серед інших узгоджувалися питання зовнішньої політики (оголошення війни, укладання миру або союзу з іншими державами), а також внутрішньополітичні проблеми [4, с. 57].

Якщо запропоновані князем шляхи розв'язання складної ситуації не знаходили підтримки на раді дружин і бояр, він виносив її на всенародне обговорення – віче. На віче могло бути поставлене питання про недовіру до князя. Так, тільки за 100 років (1146-1246) у Києві змінилося 47 князів, що заклало вічову традицію в процесі організації державної влади.

Важливо зробити акцент на тому факті, що на початку державотворення Русі князі приєднаних земель залишалися на них владцями, визнаючи зверхність великого князя. Але згодом на зміну цьому порядкові прийшов інший – великий князь, усунувши представників місцевих княжінь, передавав владу над цими землями своїй родині, тобто було запроваджено родинний сюрезнітет.

Галицько-Волинське князівство досягло свого розвитку за правління князя Данила Романовича (1201–1264 рр.), прозваного Галицьким. Він і його наступники в умовах монголо-татарської колонізації творили державний лад і право Галицько-Волинської землі. Верховна влада в цих землях належала князю, до повноважень якого входило: прийняття законодавчих актів, поточне управління, здійснення судочинства й опікування зовнішньополітичною діяльністю. Рада бояр не була постійно діючим інститутом влади, однак вона могла перетворитися на дієвий орган, коли влада князя ставала хиткою або коли він намагався обмежити права бояр.

Панування монгольської орди на північно-західних землях Руси-України призвело до поступового економічного занепаду удільних князівств-держав (Київського, Чернігівського, Переяславського, Володимир-Волинського та Галицького), чим скористалися Королівство Польське, Велике князівство Литовське, Угорське королівство, Кримське ханство, Московія та інші держави.

Таким чином, наприкінці XVI – першій половині XVII ст. більшість земель України опинились у складі Речі Посполитої. Козацтво породило бажання відродити свою державу – "Руське князівство". Крім ідеї утворення козацької держави, козацтво збагатило суспільно-політичні традиції української державності таким елементом, як організаційна структура у формі паланок на чолі з полковниками. Події розвитку України довели життєздатність паланкового військово-адміністративного устрою, який було покладено в основу адміністративних структур (полків), що виникли в роки Визвольної війни 1648-1654 рр. [3, с. 57].

Козацька громада успадкувала давньоруські вічові традиції й активно впроваджувала під час вирішення публічних питань засобами безпосередньої демократії. Законодавчим представницьким органом козацької громади були козацькі ради. На радах щороку обирали виконавчу владу – козацьку старшину (полкову, сотенну, курінну старшину – отаманів, осавулів, суддів), заслуховували звіти обраних осіб. У козацьких радах, поряд з козаками, брали участь міщани та селяни [1, с. 83].

Під час воєн влада Речі Посполитої в рази збільшувала кількість реєстрового війська. Але одразу ж після завершення бойових дій польська влада, вбачаючи певну небезпеку для себе з боку багатотисячних формувань реєстрових козаків, значно обмежувала їхню кількість. Це спричинило появу козаків-виписчиків (виписаних з реєстру), які, прагнучи позбутися свого невизначеного статусу, утворювали опозиційну групу, завжди готову повстати проти Польщі. Слід наголосити, що в 1638 році сейм Польщі вдався до надзвичайних заходів, затвердивши «Ординацію Війська Запорозького реєстрового».

Запорожці вважали себе самостійною військово-політичною силою і намагалися здійснювати незалежну від Речі Посполитої зовнішню політику. Запорозька Січ від свого заснування під проводом Д. Вишневецького виходить на міжнародну арену як самостійний суб'єкт і потужна військова сила. В останній третині XVI ст. козацтво сприймалося як єдина реальна сила в боротьбі проти султанської Туреччини. Козаків намагалися залучити на свій бік австрійський двір,

римська курія, трансільванський князь, молдавський господар, російський цар та інші правителі. У 1604 році запорозьке козацтво своїм походом на Чорне море відвернуло вторгнення в Австрію турецького війська.

Слід закцентувати увагу на демократичних засадах формування органів влади й управління Запорозької Січі. За козацьким публічним правом вибори кошового отамана і січової старшини відбувалися за чітко встановленою звичаєво-правовою процедурою 1 січня кожного року. Кожен курінь висував свого кандидата у кошові отамани та наполягав на обранні саме його, а не когось іншого. Кандидати, чиї імена вигукувалися на січовому майдані, мали негайно покинути його і піти у свої курені, щоб особистою участю не впливати на процедуру обрання.

Переяславський договір і Гадяцький трактат стали юридичною підставою для загарбання України Московською державою, з одного боку, й Польщею – з другого. Тривала війна цих двох держав, а також Туреччини за Україну закінчилася укладенням навесні 1686 року польсько-московського миру, за яким Київ відійшов до Гетьманщини, а все Правобережжя до Польщі.

При дослідженні становлення засад державної влади не можна оминути Конституцію П. Орлика (повна назва «Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорізького») від 5 квітня 1710 року Україна закріплювалась як станова республіка на чолі з виборною гетьманською владою. Можемо припустити, що в такий спосіб було визначено конституційно-правові засади гетьмансько-парламентської республіки з обраним гетьманом на чолі. Було передбачено розподіл влади на законодавчу (Генеральна рада), виконавчу (гетьман і генеральна старшина) та судову (Генеральний суд). Загалом Конституція П. Орлика тяжіла до ліберально-демократичних традицій, а запровадження постійних генеральних рад свідчило про утвердження парламентаризму в середовищі української політичної еліти того часу.

Таким чином, підсумовуючи дослідження організації та здійснення влади в частині існування України-Гетьманщини, можемо зробити висновок, що державний устрій ґрунтувався на республікансько-демократичних засадах, Гетьманщина мала військовий і територіальний поділ. Як військо вона складалася з куренів,

територіально – поділялася на паланки. Найвищим військовим, адміністративним і судовим органом була загальна військова рада, право участі в якій мали всі без винятку козаки.

---

1. Козаченко А. І. Історія розвитку конституціоналізму в Україні: Навч. посібник. Полтава: «Астрая», 2020. 217 с.

2. Оніщук М. В. Український конституціоналізм: виміри модернізації (вибрані статті). Київ: Юрінком Інтер, 2013.

3. Федоренко В. Конституціоналізм і революції. *Право України:* юридичний журнал. 2018. № 4.

4. Футей Б. Становлення правової держави: Україна 1991- 2001 рр. Київ: Юрінком Інтер, 2001.

Н.Я. Лепіш,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
С. Арсен
здобувач вищої освіти 1 курсу
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ВАЖЛИВІСТЬ ЕЛЕКТРОННИХ ПЕТИЦІЙ В УКРАЇНІ

Питання електронних петицій є надзвичайно важливим. У вік інтернету і it-технологій. Коли багато-багато речей і справ вирішуються віртуально, українське суспільство відстає у сфері освідченості народу у віртуальних можливостях їх впливу на владу. Залишаючись на декілька кроків позаду, ми

позбавляємо себе доступних всьому світові благ і зручностей, даючи місце тотальному розвитку бездіяльності влади і її віддаленості від життя громадян.

Електронна петиція – це особлива форма колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування. Вона є одним з інструментів електронної демократії, а отже і демократії загалом [4].

Діяльність системи електронних петицій в Україні регулюється статтею 23^1 Закону України «Про звернення громадян». Згідно цієї статті в електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію [5].

Варто зазначити, не дивлячись на те що електронна петиція є інструментом демократії і волевиявлення народу, є певні обмеження на її вміст. Так, електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини. Відповідальність за порушення цього правила несе ініціатор (автор) даної петиції [1].

Відповідні органи державної влади, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання під час збору підписів на підтримку електронної петиції зобов'язані забезпечити:

–безоплатність доступу та користування інформаційно-телекомунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів;

–електронну реєстрацію громадян для підписання петиції;

–недопущення автоматичного введення інформації, у тому числі;

–підписання електронної петиції, без участі громадянина;

–фіксацію дати і часу оприлюднення електронної петиції та підписання її громадянином [5].

На даний час інформованість населення про можливість подання електронних петицій становить 33,2%. Як зазначається в статті Тетяни Кавуненко «існує проблема з достатнім інформуванням громадян щодо процедури подачі електронної петиції та місцевої ініціативи, хоча на рівні НПА це закріплено у відповідних положеннях. Таким чином, громадськість просто не знає, як це можна зробити». Тетяна є менеджером з комунікацій Центру «Ейдос». З особистого досвіду скажу що я згоден з цією статтею. Насправді доступність сайтів для подання е-петицій не є на найвищому рівні. Наприклад, в Регламенті Івано-Франківської обласної ради сьомого демократичного скликання закріплено можливість створення електронної петиції та збору підписів на її підтримку. Вона має набрати 1 тис. 500 голосів на свою підтримку. Проте, цей показник є доволі високим і несе ризики блокування реалізації громадянами свого права. Незважаючи на законодавче закріплення, технічно на сайті петицію подати неможливо [2].

Існує проблем з високим прохідним бар'єром під час голосування. У Рівненській обласній раді можливість подання електронної петиції також прописано на рівні НПА. Однак, на офіційному сайті немає можливості ознайомитися з петиціями, які набрали необхідну кількість голосів для розгляду, а також немає можливості підписатися на новини. Крім того, жодна петиція не була підтримана необхідною кількістю голосів (прим. у Регламенті визначено, що петиція має набрати 1000 голосів на свою підтримку) [3].

На рівні НПА у Рівненській міській раді теж закріплено і подання петиції, і місцевої ініціативи. Кількість підписів, необхідних для підтримання ініціативи – 5000, що значно ускладнює процес проходження відповідного подання. Окрім того, на офіційному сайті відсутня систематизована інформація про процедуру подачі місцевої ініціативи мешканцями. Щодо петицій, то з 78 підтриманих петицій, лише 1 розглядались радою

Отже, система подання е-петицій хоч і не досконала в нашій країні та є надзвичайно важливою. Вона є одним з багатьох маленьких кроків нашої держави до демократизації і благоустрою суспільства. Її існування є доказом того, що значній кількості наших громадян не байдуже майбутнє нашої країни і вони беруть активну участь у її суспільному, політичному і економічному житті.

---

1. Дерев'янко С. Електронні петиції до органів влади України як інструмент електронної демократії. С. Дерев'янко. *Вісник Прикарпатського університету. Політологія*. 2016. Вип. 10. С. 43-53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vpu_Polit_2016_10_9

2. Електронні петиції: бути чи не бути? URL: http://pravo.org.ua/ua/news/20871158-elektronnipetitsiyi-buti-chi-ne-buti.

3. Ємельянова А. Г. Аналіз правової регламентації права на петиції у конституціях європейських країн. А. Г. Ємельянова. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. «Право»*. 2016. Вип. 25. С. 85-93. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpkhnpu_pravo_2016_25_11

4. Кондраненкова І. К. Електронні петиції як засіб взаємодії в системі «уряд-громадськість» І. К. Кондраненкова, В. А. Бабич. Молодий вчений. 2018. № 4(2). С. 646-649. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2018_4(2)__70

5. Про звернення громадян: Закон України № 393/96-ВР від 2 жовтня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. С. 256.

О.О. Лобик,
доцент кафедри правознавства, доктор філософії в галузі права
(Прикарпатський інститут ім. М. Грушевського ПрАТ
«ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»)
Є.І. Моршнєв,
завідувач кафедри правознавства,
доктор наук в галузі права, професор,
академік Міжнародної Кадрової Академії
(Прикарпатський інститут ім. М. Грушевського ПрАТ
«ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»)

ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ ВИДІВ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Державна служба – це особливий правовий стан, відповідно до якого державні службовці наділяються спеціальним правовим статусом, що передбачає надання даній категорії громадян особливих прав, обов'язків, функцій та повноважень, а також застосування більш широкої юридичної відповідальності за невиконання покладених на них завдань.

На сьогодні законодавство України не проводить чіткого розмежування, коли державного службовця слід притягнути до кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності. Це пов'язано з тим, що фактичні підстави розмежування адміністративної відповідальності від дисциплінарної в першу чергу пов'язані з різними об'єктами цих протиправних посягань. Так, службова дисципліна, внутрішній трудовий розпорядок в органах державного управління, дотримання законності посадовими особами забезпечується дисциплінарними санкціями, і відповідні відносини, як правило, не є об'єктами адміністративних проступків.

Об’єктом дисциплінарного проступку є трудові, службові правовідносини, на які посягає правопорушник, оскільки скоєння дисциплінарного проступку характеризується невиконанням професійних обов’язків державними службовцями, що перебувають у трудових відносинах з державою і представляють останню. Тому дисциплінарна відповідальність, як правило, обмежується межами внутрішньо-управлінських, трудових відносин.

Юридична відповідальність є багатоманітною. Чинне законодавство, спираючись на предмет правового регулювання деліктних правовідносин, встановлює такі основні види юридичної відповідальності: конституційна, адміністративна, кримінальна, дисциплінарна та цивільна.

Разом з тим, у юридичній науці існують різноманітні погляди щодо класифікації видів відповідальності державних службовців. Наприклад, В.В. Скоріков виділяє юридичну (конституційно-правову, адміністративну, кримінальну, дисциплінарну, матеріальну та цивільно-правову), а також суспільну відповідальність (моральну та громадянську) [1, с. 150]. Проте більш традиційними є моделі, згідно з якими в юридичній науці виокремлюють такі види відповідальності працівників державної служби України: дисциплінарна, матеріальна (майнова, за старим законодавством, або ж цивільно-правова, як відзначають деякі дослідники), адміністративна, кримінальна [2, с. 118].

Останнім часом даний перелік доповнюється трудоправовою відповідальністю, саме існування якої все ще є спірним, оскільки переважна більшість науковців синонімізують її із дисциплінарною.

Відносно новим видом юридичної відповідальності є конституційно-правова відповідальність. Вона передбачає заохочення державою та суспільством позитивного діяння чи поведінки суб’єкта конституційно-правових відносин, наслідки якого перевищують вимоги конституційно-правових приписів (позитивний аспект) або негативну реакцію держави на конституційний делікт (правопорушення), що реалізується в порядку, встановленому Конституцією та законами України [3, с. 75-77].

Ще одним різновидом відповідальності державних службовців, як вважають деякі дослідники, є суспільна відповідальність, що являє собою ступінь відповідності дій суб'єктів суспільства (особистостей, соціальних груп, держави) взаємним вимогам, чинним правовим та іншим суспільним нормам, загальним інтересам. Суспільна відповідальність є засобом підтримання цілісності суспільства, суспільної злагоди, соціальної справедливості, удосконалення суспільних відносин. Ступінь суспільної відповідальності зростає відповідно до розвитку громадянських свобод, демократії, культури членів суспільства та можливості їх самореалізації, активності у вирішенні суспільних проблем [4, с. 74].

В останні роки, які характеризуються демократизацією всіх сфер життя сучасного українського суспільства, набуває актуальності проблема розвитку громадянської відповідальності державних службовців. Громадянська відповідальність, як зазначається у фаховій літературі, - це особистісний світоглядний феномен, що виражає інтегративну єдність якостей і властивостей особистості, утворену сукупністю когнітивного, соціального, мотиваційного і діяльнісного компонентів, і визначає всю сукупність відносин у громадянському суспільстві.

Відповідно до такого підходу категорія «громадянська відповідальність державних службовців» містить: - знання (когнітивний компонент), насамперед соціально-політичні, правові, етичні, професійні, і на цій основі усвідомлення своєї належності до громадянського суспільства і держави, їх культури, політичної нації; - соціальний вимір своїх дій, що передбачає формування переконань, поглядів, цінностей з питань громадянського суспільства, відповідальність за свої дії як державного службовця перед суспільством і державою, здатність цивілізовано вести діалог з громадянами та громадськими об'єднаннями, владою; - вироблення мотивів на оволодіння всією сферою цивільно-правової відповідальності (мотиваційний компонент), починаючи з мотивації на засвоєння знань і завершуючи стійкою мотивацією необхідності громадянської позиції, що виражає громадянську зрілість у питаннях

державного, політичного устрою і виконання професійного обов'язку; - практичні дії щодо реалізації громадянської відповідальності як уміння використовувати набуті знання в усіх сферах діяльності державної служби в межах дотримання прав і свобод громадян на основі поглядів, переконань у необхідності побудови громадянського суспільства і під час виконання професійних обов'язків державного службовця.

Таким чином, поняття «громадянська відповідальність» містить низку основних компонентів: знання, мотивацію, соціальні цінності, дії, а також позитивне ставлення людини до своїх прав і обов'язків та інших людей, готовність співвідносити їх з вимогами суспільства. Громадянська відповідальність передбачає і критику аморальних проявів, взаємодопомогу, уміння мобілізувати себе та інших на протидію асоціальним проявам [1, с.149-150].

Основою відповідальності державних службовців є соціальна відповідальність, у структурі якої виділяється юридична і суспільна відповідальність. Юридична відповідальність поділяється на конституційно-правову, адміністративну, кримінальну, дисциплінарну, матеріальну та цивільно-правову. Різновидами суспільної відповідальності є моральна та громадянська відповідальність.

Вважаємо, що тільки підвищення рівня всіх видів відповідальності державних службовців забезпечить відтворення ефективної і дієздатної державної служби.

В ретроспективному аспекті юридична відповідальність державних службовців, на нашу думку, являє собою сукупність наступних складових:

1) наявність факту вчинення правопорушення, тобто відхід від правил поведінки, визначених у чинному законодавстві;

2) присутність заходів державного примусу до тих державних службовців, які порушили норми права;

3) наявність специфічних правових відносин, що складаються між правопорушником, що є державним службовцем, з одного боку, та державою - з

іншого;

4) процес реалізації санкції норми права, що визначає негативну реакцію держави на факт вчинення правопорушення.

З огляду на вищевикладене, пропонуємо власне (авторське) визначення юридичної відповідальності державних службовців в негативному аспекті.

Отже, юридична відповідальність державного службовця – це правові відносини, що виникають між державою та державним службовцем щодо порушення останнім норм чинного законодавства, що зумовлюють необхідність для державного службовця перетерпіти обмеження особистого, організаційного чи майнового характеру.

Підсумовуючи вищевикладене, відмітимо, що особливостями юридичної відповідальності державного службовця є те, що: 1) вона покладається на таку особливу категорію працівників не тільки за виконання суто трудових обов'язків, але й за неналежне виконання чи невиконання тих обов'язків, що обумовлюються їх перебуванням на службі, тобто є комплексною; 2) вона покладається на державних службовців як на підставі норм адміністративного, кримінального, цивільного, трудового законодавства, так і на підставі спеціальних норм, передбачених відповідними статутами, положеннями про проходження служби; 3) її застосування передбачає не тільки виправлення державного службовця, але й має суттєве значення для попередження несумлінного та безвідповідального ставлення до своїх обов'язків, своєї поведінки самого державного службовця, тобто відіграє велику превентивну роль; 4) вона має запобігати «плямуванню» репутації державного органу, в якому працює державний службовець, а тому повинна бути підвищеною для таких працівників у порівнянні із іншими категоріями працівників; 5) застосування юридичної відповідальності повинно мати невідворотний характер для державного службовця, оскільки в іншому випадку відбувається втрата довіри до державних органів та держави з боку народу в цілому.

1.Скоріков В.В. Види відповідальності державних службовців. *Державне*

управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 1 (32). С. 145-151.

2.Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України: монографія; за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.

3.Федоренко В. Л. Відповідальність юридична. Енциклопедія державного управління: у 8 т.; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2011. Т. 6. С. 75-77.

4.Михненко А. М. Відповідальність суспільна. *Енциклопедія державного управління*: у 8 т.; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 6. С. 73-74.

Ю.Р. Лозинський,
кандидат юридичних наук
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ПОНЯТТЯ ОСНОВНИХ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ТА СВОБОД ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ТА ЇХ ОЗНАКИ

Одним з головних елементів системи прав людини є громадянські права і свободи, які відкривають перелік прав і свобод людини і громадянина, що закріплені в розділі ІІ «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина» Конституції України [1].

Громадянські права і свободи, є невід'ємним елементом свободи людини і забезпечують особі не тільки життєво важливі умови існування, а й надають фактичну можливість вільно розпоряджатися собою, гарантувати невтручання у сферу її індивідуальної життєдіяльності [3, с. 121]. Саме тому ці права поширюються не тільки на громадян конкретної держави, а й на всіх інших людей, які на законних підставах перебувають на її території. Так, Конституція

України 1996 р. визначила якісно новий, сучасний статус людини і громадянина в Україні, запровадивши деякі новели та врахувавши міжнародні та європейські стандарти прав людини. Тим самим група громадянських прав і свобод зайняла належне місце в системі прав людини.

Сам термін «громадянські права і свободи людини» розуміється в двох значеннях – об'єктивному та суб'єктивному. В об'єктивному розумінні – це сукупність конституційно-правових норм, які встановлюють і гарантують ці права, а в суб'єктивному – це конкретні громадянські права і свободи людини. За своєю суттю вони є певними можливостями людини, визначеними й гарантованими Конституцією та законами України. За змістом – це певні можливості, пов'язані з немайновими та фізичними благами особи, які визнаються й гарантуються державою. За формою – це міра або спосіб поведінки людини і держави, які визначаються ними щодо інших суб'єктів цих прав.

Крім того, в юридичній науці важливою була й залишається проблема дефініцій громадянських прав і свобод людини та неоднозначність їх тлумачення. Так, І. О. Шумак розглядає громадянські права і свободи людини як визнані та гарантовані Конституцією і законами України пріоритетні природні можливості людини користуватися невідчужуваними благами особистого життя та індивідуальної свободи [4, с. 16], О. Б. Горова під громадянськими правами розуміє зумовлені відповідним рівнем розвитку суспільства та гарантовані державою однаковою мірою певні можливості людини, реалізація яких задовольняє матеріальні й духовні потреби людини, необхідні їй для нормального фізичного та морального існування [2, с. 20].

До загальних ознак громадянських прав і свобод, що властиві всім правам і свободам людини і громадянина, належать такі: по-перше, громадянські права і свободи людини є фундаментальними правами і свободами, які не лише проголошені в міжнародно-правових актах, але й закріплені в Конституції України. Тобто це єдиний нормативно-правовий акт, який має право визначати їх зміст, обсяг і межі реалізації. По-друге, ці права мають постійний характер та

особливий механізм реалізації. Це означає, що окреме громадянське право чи свобода не припиняється і не виникає раз у раз, а є невід'ємним правом кожного учасника конкретних правовідносин, тобто, кожна людина вже володіє набором прав і свобод до виникнення правовідносин у конкретній сфері. По-третє, названі права є значущими для людини, тому що вони виражають насамперед відносини та зв'язки людини і держави. По-четверте, вони мають особливий механізм охорони, тобто, громадянські права і свободи не протиставляються державі, яка бере на себе функції не тільки охорони й забезпечення цих прав, а й забезпечує їх всією системою національного законодавства, діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових осіб цих органів, політичних і громадських організацій та інших юридичних і фізичних осіб. По-п'яте, громадянські права і свободи є універсальними, тому що вони діють у всіх сферах суспільного життя, на всій території країни та в будь-який час. Їх зміст та обсяг є однаковим для всіх людей, незалежно від того є вони громадянами цієї держави чи ні.

Громадянські права і свободи мають свої спеціальні ознаки, які за своїми специфічними якостями є: по-перше, пріоритетними відносно інших прав і свобод, що підкреслюється місцем їх розташування в розділі ІІ Конституції України, тобто одразу після принципів правового статусу особи в Україні та перед політичними та іншими правами і свободами. Така послідовність властива міжнародно-правовим актам, а також зумовлена особливою значущістю громадянських прав і свобод для людини і держави, які є для людини передумовами задоволення інших духовних і матеріальних потреб, а для держави вони є суттєвими, бо втілюють її демократичний, соціальний, правовий характер.

По-друге, ці права є природними та невідчужуваними, оскільки належать кожній людині від народження, не набуваються і не відчужуються за власним бажанням, їх не можна подарувати, продати, передати у спадок та від них не можна відмовитись, а також вони не залежать від визнання їх державою та визначаються самим фактом людського буття.

По-третє, це усталені суб'єктивні права людини. Це означає, що вони мають довічний, постійний та незмінний характер. Якщо під впливом політичних і соціально-економічних чинників будуть змінюватися й конкретні політичні, економічні, соціальні і культурні права і свободи, то громадянські права і свободи сформовані назавжди (хоча їх зміст постійно наповнюється та розширюється, виходячи з потреб людини, суспільства і держави) і тому їх неможливо законодавчо змінити чи повністю скасувати. Вони будуть існувати доти, допоки буде існувати людство.

По-четверте, громадянські права і свободи є загальними, оскільки належать усім людям без винятків та обмежень, а також не залежать від наявності громадянства конкретної держави, і цим вони докорінно відрізняються від решти прав і свобод, реалізація яких зумовлена обов'язковою наявністю відповідного громадянства.

По-п'яте, ці права є індивідуальними, тобто, на відміну від інших прав і свобод, громадянські права і свободи реалізуються індивідуально та самостійно кожною конкретною людиною.

Отже, з'ясування ознак громадянських прав і свобод не тільки глибше розкриває їхню сутність, але й сприяє розв'язанню питання про адекватне найменування та визначення поняття прав і свобод цієї групи.

---

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua.

2. Горова О. Б. Основні види прав і свобод в Конституції України і роль ОВС у їх забезпеченні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України.* 1999. №1. С. 20-28.

3. Конституція незалежної України: навч. посіб. за ред. В. Ф. Погорілка, Ю. С. Шемшученка, В. О. Євдокимова. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Спілка юристів України, 2000. 428 с.

4. Шумак І. Поняття громадянських прав і свобод людини в Україні. *Право України.* 1999. №10. С. 14–16.

Ю.Р. Лозинський,
кандидат юридичних наук
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
Б. Беркита,
здобувач вищої освіти юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

СУБ'ЄКТИ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Конституційно-правові відносини мають свій юридичний склад, тобто внутрішню взаємоузгоджену структуру діалектично пов'язаних основних складових елементів. Існують різні точки зору щодо складу конституційно-правових відносин і їх складових елементів. Традиційно ж основними елементами цих правовідносин вважають суб'єкти, об'єкти, суб'єктивні права і юридичні обов'язки та юридичні факти. Хоча вчені іноді відносять до кола елементів конституційно-правових відносин й інші елементи, зокрема, функції правовідносин, форми правовідносин тощо.

Важливим елементом конституційно-правових відносин є їх суб'єкти. Так, відповідно до загальної теорії права, в переважній більшості, пріоритетними суб'єктами правовідносин вважаються фізичні і юридичні особи, тобто пріоритетні учасники приватноправових відносин (цивільних, трудових тощо), тоді, як пріоритетними суб'єктами конституційних правовідносин об'єктивно є спільності та організації: народ, нація, корінні народи, національні меншини,держава, органи державної влади, територіальні громади та інші суб'єкти місцевого самоврядування тощо.

Суб'єкти конституційного права – це учасники суспільних відносин наділені конституційною правосуб'єктністю, тобто правоздатністю і

дієздатністю, що визначається нормами конституційного права. Конституційна правоздатність виражається у системі конституційних прав і обов'язків учасників конституційно-правових відносин, а конституційна дієздатність полягає у здатності реалізовувати ці права і обов'язки.

При цьому, конституційна правосуб'єктність може як встановлюватися, так і визнаватися (санкціонуватися) нормами конституційного права. Зокрема, за рядом колективних суб'єктів конституційних правовідносин правосуб'єктність визнається і в окремих випадках не потребує спеціального законодавчого закріплення.

Наприклад, згідно зі ст. 11 Конституції України держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної,мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України, тобто Українська держава визнає основні природні права національних і етнічних спільнот [1].

До суб'єктів конституційно-правових відносин, як правило, відносять, такі найбільш поширені види суб'єктів:

1) спільності (народ, нація, національні меншини, корінні народності, територіальні громади тощо);

2) держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування,депутати, службові та посадові особи;

3) політичні партії, громадські організації та блоки (асоціації);

4) громадяни України, іноземці, особи без громадянства, жителі, біженці; 5) підприємства, установи, організації;

6)міжнародні органи і організації;

7) органи самоорганізації населення;

8) засоби масової інформації (ЗМІ) [4].

Суб'єкти конституційно-правових відносин – це особи, спільноти людей, органи, організації тощо, які згідно з приписами конституційно-правових норм є носіями суб'єктивних юридичних прав і обов'язків.

Суб’єктами конституційного права зазначені особи, організації тощо можуть стати лише за умови їхньої право-суб’єктності, яка містить правоздатність і дієздатність.

Правоздатність – це обумовлена конституційно-правовою нормою здатність суб’єкта конституційно-правового відношення мати суб’єктивні права та юридичні обов’язки. Правоздатність фізичної особи в конституційно-правовій сфері настає від моменту її народження і припиняється після її смерті.

Дієздатність – це обумовлена конституційно-правовою нормою здатність суб’єкта конституційно-правового відношення своїми діями набувати і здійснювати суб’єктивні права та юридичні обов’язки.

У повному обсязі дієздатність фізичної особи в конституційно-правовій сфері виникає з досягненням нею 18 років. В окремих випадках закон передбачає деякі винятки. Так, наприклад, зміна громадянства дітей у разі зміни громадянства їхніх батьків, а також у разі усиновлення, може відбуватися тільки за згодою дітей, які досягли 15 років (ст. 16 Закону України «Про громадянство України») [2]; засновниками молодіжних і дитячих громадських організацій можуть бути громадяни України, громадяни інших держав, особи без громадянства, які також досягли 14-річного віку (ст. 7 Закону України «Про громадські об’єднання») [3].

Аналізуючи суб’єктний склад конституційно-правових відносин, слід підкреслити, що їхньою важливою особливістю є нерівноправність суб’єктів. Ця обставина обумовлена тим, що в конституційно-правових відносинах (особливо в конкретних) діє принцип влади і підпорядкування, тобто одні із суб’єктів виступають управомоченою стороною, інші – зобов’язаною.

Водночас один і той самий суб’єкт конституційного права в різних конституційно-правових відносинах може виступати одночасно як управомоченою, так і зобов’язаною (підпорядкованою) стороною.

1. Конституція України: прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua.

2. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14.

3. Про громадські об’єднання: Закон України від 22.03.2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-174.

4. Курінний Є. Об’єкт права: доктринальні питання визначення категорії. *Право України.* 2003. № 10. С. 33-39.

Г.Ю. Лук’янова,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
М.Т. Гаврильців,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ФОРМИ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ ЗА КОНСТИТУЦІЙНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ РОЗВИТКУ

Побудова стабільної демократичної держави відбувається в умовах зростання потреби народу в здійсненні влади, джерелом якої він визнаний на конституційному рівні та яка по праву надана йому як носієві суверенітету. Нинішнє суспільство диктує вимогу ефективного забезпечення наданого ст. 5 Основного Закону права на безпосереднє здійснення влади громадянами та

права брати участь в управлінні держаними справами, що надане згідно з нормою ст. 38 Конституції України.

Пряме народовладдя – це доволі стабільний конституційно-правовий інститут, закріплений у конституційних актах усіх демократичних країн як одна з основоположних засад конституційного ладу. Разом з цим, цьому генеральному конституційно-правовому інституту, як і будь-якому політико-правовому явищу можуть бути властиві відповідні етапи розвитку, що обумовлені історичними умовами державно-правового розвитку, розстановкою політичних сил у країні. Народовладдя тісно пов'язано з державністю, адже остання має надзвичайно великий вплив на реалізацію влади громадянами, співвідношення легітимності державної влади і легальності здійснення нею повноважень, реальність механізму стримувань і противаг у механізмі здійснення влади тощо.

Окрім того, народовладдя є критерієм демократичності держави, підґрунтя стабільного функціонування громадянського суспільства. Механізм безпосередньої демократії пов'язаний з реалізацію політичних прав громадянина, тобто тих прав, що забезпечують реалізацію автономії особи як активного учасника політичного процесу, створюють відповідні умови для зміцнення зв'язків між громадянином, суспільством і державою.

Найпоширенішими формами реалізації безпосереднього народовладдя, що закріплені в національній правовій системі, що є пріоритетними і в більшості сучасних демократичних держав світу, стали вибори та референдуми. Ці дві форми демократії пройшли досить тривалий і складний шлях свого розвитку, трансформації та реформування.

Однак, необхідно звернути увагу на те, що згідно з Конституцією України право Українського народу на пряме народовладдя може бути реалізоване через необмежену кількість різноманітних за своїм змістом, сутністю і призначенням форм безпосередньої демократії. Це пояснюється тим, що у національній правовій системі така необмеженість форм демократії гарантується ст. 69 Конституції України: «Народне волевиявлення здійснюється через вибори,

референдум та інші форми безпосередньої демократії» [1]. Таке конституційне положення не тільки передбачає можливість розвитку закріплених Конституцією України форм прямої демократії, але й дозволяє розвиток новий форм безпосереднього народовладдя під впливом соціально-політичних змін у нашій державі в майбутньому.

На фоні системних кризових явищ у найважливіших сферах суспільного та державного життя, насамперед економічній, правовій, політичній та інших, основні вже усталені форми прямого народовладдя перестали повною мірою забезпечувати бажаний владний вплив народу на державну владу і гарантувати громадянам їх політичне право на участь у вирішенні державних справ. Тому у сучасний період ми можемо стати свідками формування, становлення та зростання значення нових, нетипових форм прямої демократії, які відіграють важливу, але поки що допоміжну (вторинну) роль у реалізації народом права на здійснення влади порівняно з вже стандартними, типовими формами. Як зазначає автор, «такі форми становлять молоду групу нетипових (допоміжних) форм прямого народовладдя, які не були відомі давнім демократіям, почали виникати протягом останніх століть і набувати особливої ваги для сучасних демократичних суспільств». При цьому, як переконує дослідник, з огляду на кризу окремих базових інститутів прямої демократії розвиток нових форм безпосереднього народовладдя не зупинився, а відтак нові суспільні відносини обов’язково можуть потягнути за собою виникнення нових, необхідних у певний час дієвих форм вираження народного волевиявлення під час здійснення прямого народовладдя [2, с. 133].

На нинішньому етапі розвитку української демократичної державності, особливої уваги набуває наукове дослідження та обґрунтування перспектив розвитку нових форм прямої демократії. Важливим кроком держави в цьому напрямі повинна стати пряма участь громадян у законодавчому процесі шляхом закріплення в Основному Законі держави права народної законодавчої ініціативи та законних засад його здійснення.

Як зазначив відомий український конституціоналіст Ю. Шемшученко, народна ініціатива – це форма прямої демократії, яка за своїм змістом пов'язана з прийняттям парламентом відповідних законодавчих актів та внесенням змін до Конституції, а також проведенням референдуму [4, с. 47]. Своєю чергою, під народною законодавчою ініціативою науковець має на увазі прийняття нормативно-правових актів або внесення до них змін за безпосередньої участі громадян. Він зазначив, що для позначення народної законодавчої ініціативи у конституціях деяких держав використовується саме термін «народна ініціатива» (Австрія, Киргизстан, ФРН і ін.). У багатьох випадках за відповідною ініціативою вносяться зміни і доповнення до конституції (зокрема, у Швейцарії) [4, с. 48].

У чинній Конституції України така форма прямої демократії як народна законодавча ініціатива безпосередньо не закріплений. Але слід зауважити, що в історичній ретроспективі законодавство України раніше закріплювало цей інститут. Так, народна законодавча ініціатива була закріплена в Проекті Основному Законі «Самостійна Україна» Спілки народу Українського, що був розроблений в 1905 році Українською народною партією під головуванням Миколи Міхновського. Зокрема, ст. 32 цього Проекту закріплювала законодавчу ініціативу народу на вимогу не менш як 25 тис. осіб, а ст. 63 передбачала таку форму демократії як плебісцит, що регламентувала вибори Президента України всім Українським народом [3, с. 63-64].

У наукові літературі доволі поширеним є розуміння народної законодавчої ініціативи як права певної групи виборців запропонувати проект закону, який підлягає обов'язковому розгляду парламентом, хоча останній за результатами обговорення вправі прийняти будь-яке політичне рішення: погодитись з проектом, внести в нього зміни і доповнення або відхилити його. Це дає можливість трактувати народну законодавчу ініціативу як важливий конституційно-правовий інститут безпосередньої демократії, що відображений у сукупності юридичних норм, які регламентують підстави, порядок організації

та здійснення народної ініціативи у межах, встановлених конституцією та законами.

Досить значною проблемою є визначення правової природи народної законодавчої ініціативи і перспектив її закріплення в чинному законодавстві України. Якщо певні види референдумів виступають прямою формою участі громадян у сфері правотворчості, то законодавча ініціатива, як правило, представляє собою непряму (опосередковану) участь громадян України в законотворчому процесі. Разом з тим, винесення законопроектів на референдум розглядається теоретиками конституційного права як елемент референдного права [5, с. 99].

Згідно з ст. 93 Конституції України правом законодавчої ініціативи наділені три суб'єкти: народні депутати України, Президент України та Кабінет Міністрів України. Однак, базовою нормою, що може слугувати конституційною підставою запровадження права законодавчої ініціативи за Українським народом, є ч. 2 ст. 5 Конституції України: «Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» [1].

Тому в перспективі можна обґрунтувати та передбачити в Конституції України закріплення за Українським народом права законодавчої ініціативи. Разом з тим, сутність і зміст цього права повинен проводитись з урахуванням кращих європейських традицій конституційної практики, а також відповідати сучасним засадам розвитку сучасної Української держави та політико-правових реалій нинішнього українського суспільства. Закріплення права народної законодавчої ініціативи сприятиме підвищенню вільного доступу громадян України до законотворчого процесу в нашій державі, вирішенню проблем взаємодії державної влади та інститутів громадянського суспільства.

---

1. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0.

2. Михайлов М. Особливості морфогенезу нетипових (допоміжних) форм безпосередньої демократії. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. №11. С. 133-137.

3. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдне право України: Навч. посіб. К.: Вид-во «Ліра-К», 2006. 366 с.

4. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. К.: Укр. енцикл., 2002. – Т. 4: Н-П. 720 с.

5. Щербанюк О.В. Народна правотворча ініціатива як перспективний інститут прямої демократії в Україні. *Порівняльно-аналітичне право.* 2013. № 3. С. 97–100.

І. І. Луців,
аспірантка кафедри адміністративно-правових дисциплін
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ПРАВОВА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У наукових дослідженнях з адміністративного права вчені не прийшли до єдиної думки про значення терміну «адміністративні послуги». Більшість існуючих у даний час доктринальних підходів до розкриття сутності адміністративної послуги засноване на аналізі визначення, заданого в законі «Про адміністративні послуги» [1].

Згідно з визначенням під функціями з надання адміністративних послуг розуміється надання органами виконавчої влади безпосередньо або через підвідомчі установи, безоплатно або за регульованими органами державної влади цінами, послуг громадянам і організаціям у сферах встановлених законами.

Думки різняться з приводу суб’єктів надання даних послуг, з приводу змісту і обсягу даних понять, з приводу співвідношення даних понять між собою, з поняттями «публічні послуги» та «соціальні послуги». Головним

недоліком вироблених в науці дефініцій адміністративних послуг є те, що вони не дозволяють відмежувати діяльність з надання таких послуг від іншої діяльності державних органів. Не позначена мета введення в обіг відповідних термінів, хоча це є першочерговим завданням.

Громадянину, дотичному зі сферою адміністративних послуг, буде нелегко зрозуміти, що мається на увазі під терміном «адміністративні послуги», навіщо ці терміни введені в обіг.

Деякі дослідники писали, що під адміністративними послугами розуміється діяльність органів виконавчої влади щодо реалізації обліково-реєстраційних та консультаційних повноважень.

Інші дослідники приводили дефініції, широкий зміст яких не дозволяв відокремити адміністративні послуги від інших правових феноменів діяльності державних органів.

Найбільш методологічно вірно підійти до вирішення проблеми виділивши основні ознаки і на цій підставі сформулювати визначення. Ряд вчених вважають, що адміністративна послуга – це фінансована за рахунок коштів відповідного бюджету законодавчо встановлена, відноситься до повноважень компетентних адміністративних органів виконавчої влади, обов’язкова для них правозастосовна діяльність, спрямована на реалізацію прав або законних інтересів фізичної або юридичної особи, яка її ініціювала, на забезпечення виконання обов’язків.

Однак не всі адміністративні послуги фінансуються з бюджету, не завжди адміністративні послуги надаються через правозастосовну діяльність, не всі адміністративні послуги віднесено до компетенції органів виконавчої влади і не завжди адміністративну послугу ініціює фізична або юридична особа.

Поняття «адміністративні послуги», і поняття «послуги» в цивільно-правовому сенсі відрізняються за змістом і за обсягом. Обсяг понять «адміністративні послуги», лише частково збігається з обсягом поняття «послуги» в цивільно-правовому сенсі, якщо державну послугу розглядати як правовідносини, а не як функцію (діяльність).

Адміністративні послуги можуть бути надані у вигляді укладання та виконання цивільно-правових договорів, що регулюються нормами Цивільного кодексу України, якщо адміністративні послуги надаються через установи, унітарні підприємства або організації, підвідомчі або підконтрольні державним органам виконавчої влади або органам місцевого самоврядування [2].

Адміністративні послуги можуть бути надані за допомогою регульованого адміністративним правом прийняття правозастосовних актів, або іншими способами

Не варто виключати з кола правовідносин, які охоплюються поняттями «адміністративні послуги» такі, результатом яких виступають виконання робіт або передача речей, так як у цьому випадку поняття «адміністративні послуги» залишиться неповноцінним. У свою чергу, виникає необхідність вироблення нових понять, наприклад адміністративні роботи, державне (адміністративне) обслуговування при приватизації, державне (адміністративне) обслуговування при передачі земельної ділянки в оренду. Це спричинить непотрібну громіздкість понятійного апарату.

Для розуміння суті адміністративних послуг відповідні терміни слід розглянути з точки зору їх відмінності, від таких широко поширених в науковій літературі подібних понять, як «публічні послуги» та «соціальні послуги».

У чинному законодавстві відсутнє визначення поняття публічні послуги, хоча у листі від 18 грудня 2009 року «Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» Міністерство юстиції України зазначає, що сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні [3]

Поняття соціальні послуги розкривається тільки стосовно до конкретного закону «Про соціальні послуги» [4].

Соціальна послуга – дія або дії в сфері соціального обслуговування з

надання постійної, періодичної, разової допомоги, в тому числі термінової допомоги, громадянину з метою поліпшення умов його життєдіяльності і (або) розширення можливостей самостійно забезпечувати основні життєві потреби.

Більшість вчених схильні розмежовувати поняття «адміністративні послуга» та «публічна послуга», в тому сенсі, що публічна послуга трактується ширше.

Було б невірним змішувати поняття адміністративних, публічних і соціальних послуг. Послуга називається соціальною не тому, що її дає підвідомча організація, а тому, що вона відноситься до певної сфери – соціальної, в яку входить допомога соціально незахищеним верствам населення, освіта, наука, спорт, охорону здоров'я, культура та інші.

Адміністративна послуга в першу чергу характеризує суб'єкта, який надає послугу – це завжди державні органи. Органи місцевого самоврядування можуть надавати аналогічні державним послуги.

Проблема полягає у виборі підстави, за яким слід назвати послугу адміністративною. Називаємо послугу адміністративної або, виходячи з суб'єкта, її надає, або виходячи з важливості (значення, загальної користі), яку має послуга, або слід знайти інше рішення проблеми.

Необхідно мати на увазі, що одна і та ж послуга, наприклад медична, може надаватися органами державної влади та підвідомчими їм організаціями, органами місцевого самоврядування та підвідомчими їм організаціями, приватними організаціями та фізичними особами-підприємцями. Значення одне в послузі зацікавлене суспільство, вона публічна. Щоб позначити послугу адміністративною, одного тільки критерію значущості в даному випадку недостатньо.

Послугу необхідно іменувати адміністративною виходячи не з суб'єкта, який надає послугу, не з фактичної важливості, яку має послуга для суспільства, а виходячи з значення, яке надає послузі закон, закріплюючи за публічним суб'єктом тільки одного рівня повноваження з надання або визначає державне значення конкретної послуги незалежно від суб'єкта надання.

Вкрай важливо застосовувати системний підхід. Деякі послуги можуть бути формально не названі законом адміністративними послугами, але вони нерозривно входити в систему останніх так, що розглядати їх у відриві навряд чи виправдано для науки та для законодавця.

У надання послуги адміністративного значення задіяні дві детермінанти: об'єктивна – такі послуги важливі для населення, а надати в необхідному обсязі і якості може тільки публічна влада відповідного рівня; суб'єктивна – послуга визнається адміністративною, виходячи з позиції законодавця, обумовленої управлінськими міркуваннями.

---

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI / *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 18. Ст. 73.

2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV / *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. Ст. 356.

3. Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» : Лист Міністерства юстиції України від 18.12.2009 р. № 967-0-2-09-22. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09

4. Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019 р. № 2671-VIII / *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 18. Ст. 73.

Л.В. Мелех,
кандидат юридичних наук, доцент
професор кафедри господарсько-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ – ПРАВОВА ОСНОВА ДЛЯ РЕФОРМУВАННЯ ПРАВОСУДДЯ

Більшість із дослідників процесу реформування сучасної судової системи України початок судово-правової реформи пов'язують із прийняттям у 1996 році Конституції України [1, с. 5]. Проте ухваленню Основного Закону держави передувало багато важливих подій, що зумовили особливості подальшого розвитку держави в цілому, а в межах цього процесу – і судової реформи зокрема.

Так, 08 червня 1995 року був підписаний та набув чинності Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України [2], який сміливо можна назвати праобразом майбутньої Конституції України та завдяки якому принцип поділу влади набув реального змісту.

Цей нормативний акт мав вирішальне значення у подоланні політичної кризи в країні. За словами представників європейського співтовариства, українські органи влади вдалися до «незвичайного кроку», уклавши Договір, головне призначення якого полягало в тому, щоб «виконувати роль тимчасової конституції».

Проаналізувавши питання конституційного порядку, що склався в Україні, з метою підготовки висновку на запит Комітету з юридичних питань та прав людини ПАРЄ в рамах встановлених процедур щодо розгляду заяви України

про вступ до Ради Європи, Європейська Комісія «За демократію – через право» (Венеціанська Комісія) відзначила ряд особливостей. Серед них на увагу заслуговує констатація факту існування діалогу між Парламентом та Президентом, побудованому на їхній добрій волі та з урахуванням взаємних поступок і компромісів. Також наголошувалося, що укладення Конституційного Договору варто сприймати як «тимчасове розв'язання проблеми», яке, хоч і не вкладалося у «конституційну ієрархію джерел права, передбачену Конституцією 1978 року», було таким, що відповідало принципу законності, оскільки «зобов'язувало українські органи влади дотримуватись визначених і сталих положень статутного права, а не було «лише неформальною політичною домовленістю, схильною до постійних змін» [3, с. 1347 – 1349].

Водночас зверталася увага на те, що конституційні положення Договору стосовно основоположних прав, свобод і обов'язків громадян України виписано «в надзвичайно застарілий спосіб»: «з погляду принципів соціалістичного права й – осібно – теорії матеріальних гарантій прав і свобод». Такий спосіб формулювання основоположних прав і свобод, на думку Комісії, означав, що органи державної влади мали «зосереджувати свою діяльність більше на матеріальних, аніж на юридичних та судових гарантіях прав і свобод» [3, с. 1350].

Зазначене свідчить про те, що серед проблем державного масштабу, які потребували негайного вирішення, питання судової реформи й надалі залишалися другорядними та залежали від налагодження комунікації між законодавчою та виконавчою владою. Тому не дивно, що значна частина зауважень Венеціанської Комісії стосовно положень Конституційного Договору так чи інакше стосувалися функціонування судової системи в країні. Наприклад, було розкритиковано положення про надання Верховному Суду України та Вищому арбітражному Суду України права законодавчої ініціативи, оскільки «законотворча діяльність за своєю природою є справою політичною, і

тому судова влада має стояти осторонь політики, зосереджуючись на застосуванні законів».

Як зазначає С. Головатий, укладачам цього документа так і не вдалося вийти на європейський стандарт досконалості в розмежуванні повноважень як між Парламентом і Президентом, так і між іншими гілками влади [3, с. 1351].

В Основному Законі держави вперше з'являється розділ під назвою «Правосуддя». Не спекулюючи на критиці такого заголовку (однозначно, на мою думку, невдалого), що неодноразово звучала у наукових колах [4], зазначу, що саме із моменту відокремлення судових органів від системи законодавчих і виконавчих органів влади, набуття ними інституціональної та організаційної незалежності можна говорити про повноцінну судову систему. «В цих умовах суд, окрім функції здійснення правосуддя (тобто повноважень державного контролю над соціальними конфліктами, що виникають лише між конкретними людьми та їх об'єднаннями у формі вирішення тих чи інших судових справ – цивільних чи кримінальних), характерної для будь-якого типу державної організації, неминуче отримує два інші фундаментальні повноваження, які відображають якість державної владності у прямому значенні цього слова: повноваження судового адміністративного контролю або вирішення адміністративних справ, тобто справ про незаконність діяльності органів виконавчої влади; повноваження судового конституційного контролю або вирішення конституційних справ, тобто справ про неконституційність діяльності законодавця».

Отже, система організації діяльності судової влади відображалась у Розділі VIII «Правосуддя» та Розділі XII «Конституційний Суд України» Основного Закону, які містили такі принципові положення: закріплюється головне і виключне повноваження судів здійснення правосуддя; юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини в державі;окреслюється модель судоустрою, в основі якої принципи територіальності та спеціалізації; єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні визнається КСУ; закріплюється правовий статус суддів; визначаються основні засади судочинства.

. Істотним конституційним внеском у розвиток судової системи є окремі норми Конституції України, що містяться в інших розділах, зокрема Розділі II «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Серед них – право на свободу та особисту недоторканість (стаття 29); право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, право на звернення до міжнародних судових інстанцій (стаття 55); право на правову допомогу та вибір захисника (стаття 59); презумпція невинуватості (стаття 62); право не свідчити проти себе та близьких (стаття 63) тощо.

Оремо слід відзначити конституційний підхід до визначення статусу інститутів адвокатури та прокуратури. Якщо правовому статусу прокуратури в Основному Законі відводився окремий Розділ (VII), то адвокатурі – лише два рядки у загальному змісті права особи на правову допомогу: «Для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура». Це, однак, не завадило їй розвиватись і повноцінно функціонувати. Навіть поверхневий аналіз конституційних норм у сфері функціонування судової системи в контексті дослідження вказує на дві очевидні характерні риси нової «хвилі» судової реформи.

Проведений аналіз дає підстави констатувати, що передбачені в Конституції України перспективи розвитку судової влади та існуюча на той час у державі судова система, яка потребувала змін, існували як дві паралельні реальності, які стали заручниками політичних амбіцій, та створили у сфері судової реформи ситуацію невизначеності.

---

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР.*Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст.141. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр (дата звернення: 05.06.2020)

2. Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування

державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 18. Ст. 133

3. Головатий С. П. Верховенство права : у 3 кн. К. : Фенікс, 2006. Кн. 3 : Український досвід. С. LXI–LXIII, 1277–1747.

4. Селіванов А. О. Нові конституційні засади судової влади. Вступ з принципових питань . Стратегічні пріоритети. 2008. С. 76–78.

Г. Є. Миджин,

аспірантка кафедри адміністративно-правових дисциплін,

(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ПРАВОВА КУЛЬТУРА ЯК ФАКТОР ЕФЕКТИВНОСТІ ОХОРОНИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Правова культура є частиною правосвідомості суспільства. У найбільш загальному вигляді під правовою культурою розуміється загальний рівень знань та об'єктивне ставлення суспільства до права; сукупність правових знань у вигляді норм, переконань і установок, створюваних в процесі життєдіяльності і що регламентують правила взаємодії особистості, соціальної, етнічної, професійної групи, суспільства, держави і оформлених у вигляді законодавчих актів. Необхідність підвищення рівня правової культури відзначалося у Національній програмі правової освіти [1].

Правова культура суспільства залежить від рівня правової культури окремих членів суспільства. Водночас правова культура особи визначає рівень правової соціалізації члена суспільства, ступінь засвоєння та використання правових засад у повсякденному житті.

Правова культура особи означає не обов'язково знання всіх тонкощів права, але включає розуміння права як соціальну цінність, необхідність дотримання та поваги. Це позитивна правова свідомість. Вивчення правової

культури суспільства є необхідним елементом побудови ефективної правової системи.

Вивчення стану правової культури суспільства в галузі охорони інтелектуальних прав дозволяє виявити рівень свідомості населення в даній сфері, в тому числі установок, переконань, ціннісних орієнтацій, ставлення до інтелектуальної власності; рівня знання населення у цій сфері; поведінки людей щодо використання результатів інтелектуальної діяльності.

Як зазначає М. Коба, перспективним напрямом теоретико-правових досліджень є розробка проблематики компетентно-правової культури представників різних органів та гілок влади [2, с. 181].

Основним інструментом вивчення правової культури суспільства є соціологічні дослідження. Соціологічні методи дослідження вивчають правову дійсність з урахуванням соціальної реальності, дозволяють оцінювати факти, виявляти, конструювати, прогнозувати та моделювати властивості та закономірності різних соціальних об’єктів і зв’язків між ними. Соціологічні методи дослідження дозволяють оцінити рівень правосвідомості суспільства і ефективність реалізації правових норм.

З цією метою були проведені соціологічні дослідження у вигляді анкетування. У ході дослідження було опитано 100 аспірантів, здобувачів вищої освіти ступеня «магістр», випускних курсів різних форм навчання (очна, заочна) за різними спеціальностями після вивчення навчальних дисциплін з інтелектуальної власності. В анкеті були сформульовані питання, спрямовані на розкриття установок з проблеми охорони інтелектуальної власності в Україні.

Респондентам було запропоновано оцінити рівень захисту прав інтелектуальної власності, виділити ряд заходів для поліпшення ситуації, висловити згоду або незгоду з кількох висловлювань. Отримані результати дозволяють зробити наступні висновки.

Більшість опитаних (63,5%) оцінюють рівень охорони інтелектуальної власності в Україні як середній. Нижчий рівень охорони інтелектуальної власності відзначили у галузі музичної та кіноіндустрії.

Самій «захищеною» галуззю 43% респондентів визнали сферу біотехнологій і нанотехнологій..

Абсолютна більшість з числа опитаних (80,3%) погодилися з варіантом «Я користувався контрафактною продукцією (набував неліцензійні диски, скачував неліцензійні програми в Інтернеті)», зазначивши, що користувалися контрафактною продукцією. 11,2% здійснювали це постійно.

57,3% респондентів відзначили, що стикалися з проблемою підробки торгових марок і порушеннями авторського права. Респонденти набували такі види контрафактної продукції: аудіовізуальні твори, музичні твори, програми для комп'ютерів.

Половина з числа опитаних (49,9%) вважають, що споживчі якості підроблених товарів виявляються прийнятними. З цим висловлюванням не згодні більше третини респондентів (37,2%). 33,4% висловило готовність купити справжній оригінальний товар, навіть якщо він буде значно дорожче підробленого.

У сфері програмного забезпечення більшість (79,1%) респондентів купували ліцензійні продукти: антивірусні програми (57,2%), програмний пакет Microsoft Office (42,3%) і ін. Основними причинами використання неліцензійної продукції опитувані називають високу вартість ліцензійних товарів і доступність неліцензійних.

Можна зробити висновок, що більше половини опитаних не готові купувати ліцензійну продукцію, віддаючи перевагу підробленим товарам. Водночас 89,3% респондентів погодився з думкою, що розкрадання інтелектуальної власності має переслідуватися законом.

Незважаючи на малу кількість користувачів ліцензійним продуктом, більшість з числа учасників опитування (84,3%) визнають значимість проблеми захисту прав інтелектуальної власності та згодні з тим, що захист прав на об'єкти інтелектуальної власності є пріоритетом соціально-економічного розвитку країни та необхідною умовою для асоціації України з Європейським Союзом.

Підтверджують цю тезу результати відповідей на запитання «чи потрібно охороняти інтелектуальну власність», на який позитивно відповіли 98,9% респондентів.

Учасникам опитування пропонувалося визначити заходи, необхідні для формування у населення позитивного ставлення до охорони інтелектуальної власності. Серед поширених варіантів були: впровадження навчальної дисципліни з інтелектуальної власності в освітній процес (25,1%), посилення відповідальності за порушення прав інтелектуальної власності (23,2%), розвиток інфраструктури в сфері охорони інтелектуальної власності (19,8%).

Проведення пропаганди щодо захисту інтелектуальної власності в засобах масової інформації отримало 18,2%, підвищення кваліфікації фахівців у сфері інтелектуальної власності – 13,4%. Фактором, що сприяє підвищенню рівня охорони інтелектуальних прав, 82,5% респондентів назвали зростання економіки та збільшення доходів населення.

На сьогоднішній день при існуючому рівні правової культури в суспільстві навряд чи можна очікувати підвищення рівня охорони інтелектуальної власності, незважаючи на зусилля щодо вдосконалення законодавства в цій сфері. Середній бал самооцінки респондентами знань у сфері інтелектуальної власності за п’ятибальною шкалою склав 3,72 (де 1 - немає таких знань, 3 - знання окремих нормативно-правових актів; 5 - дуже хороші знання).

Індекс фактичних знань, щодо кількості правильних відповідей на 10 запитань тестового характеру, показав, що аспіранти, магістри відповіли правильно в середньому на 7-8 питань, що є досить високим показником, здобувачі рівня «бакалавр» – 5-7 питань, рівня «спеціаліст» 6-7.

Проблема високого рівня свідомості у сфері інтелектуальної власності, та не менш високого рівня правової пасивності, свідчать про те, що культура респондентів в галузі охорони інтелектуальної власності перебуває на символічному рівні. Перехід до інструментального рівнем правової активності у даній сфері практично не спостерігається.

Проведене соціологічне дослідження дозволяє зробити певні висновки.

Незважаючи на те, що більшість опитуваних визнають значення охорони інтелектуальних прав, рівень культури в даній сфері залишається низьким. Необхідна цілеспрямована підготовка щодо інтелектуальної власності, яка повинна бути спрямована не тільки на надання інформації з актуальних питань, пов'язаних з охороною, використанням і захистом результатів інтелектуальної діяльності, але й направлена на підвищення культури у сфері інтелектуальної власності.

Результати проведеного дослідження відображають загальний рівень правової культури щодо інтелектуальної власності. Необхідно враховувати, що респондентами були здобувачі вищої освіти, які володіють високим рівнем освіченості та культури. Це підтверджує, що при вивченні питань, пов'язаних з правовою охороною інтелектуальної власності, не можна обмежуватися тільки **нормативіським** підходом. *Тобто норми права, переважають над основоположними принципами права, зрештою, над моральністю [3]*.

В Конституції України проголошено, що Україна є соціально орієнтованою державою [4]. Право та правозастосовна практика повинні бути соціально орієнтованими, а при вдосконаленні правового регулювання конкретних відносин в сфері інтелектуальної власності важливо враховувати ціннісні установки, що існують в суспільстві та економічну ситуацію. Тільки з урахуванням зазначених факторів можна говорити про забезпечення ефективної охорони інтелектуальної власності.

---

1. Про Національну програму правової освіти населення : Указ Президента України від 18.10.2001 р. № 992/2001. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/992/2001

2. Коба М. Правова культура як предмет вивчення теоретико-правовою наукою. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 178-172.

3. Нормативістський підхід до вивчення право в Мінюсті вважають проблемо.

Закон і бізнес. 25.07.2016 р. URL. https://zib.com.ua/ua/124893-

normativistskiy_pidhid_do_vivchennya_prava_v_minyusti_vvazha.html

4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

М.М. Микієвич,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри європейського права
(Львівський національний університет імені Івана Франка)

КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ІСПАНІЇ

В Іспанії межі та підстави державного контролю мають концептуальне значення в гарантованості самостійності місцевого самоврядування з урахуванням того, що ще недавно була Іспанія централізованим державою, а місцева автономія, яка зараз є основним принципом діяльності органів місцевого самоврядування, багато в чому була фіктивною. У зв'язку з цим питання правового регулювання механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку держави та автономних співтовариств є вкрай важливим з точки зору дослідження взаємодії органів місцевого самоврядування з органами публічної влади інших рівнів. Не випадково саме контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в Європейській Хартії місцевого самоврядування приділено велику увагу [1].

Для прикладу в Іспанії у контексті правового регулювання контролю з боку органів держави різного рівня і сфери діяльності за діяльністю органів місцевого самоврядування значення мають межі його здійснення. Встановлено правовий принцип, який був сформульований Конституційним судом Іспанії в постанові 27/1987. У цій постанові Конституційний суд Іспанії аргументував, що законодавство автономних спільнот не може порушувати межі адміністративного контролю за діяльністю місцевих утворень, встановлені

базовим державним законодавством, що є істотним елементом конституційної гарантії місцевого самоврядування [2, с. 43]. Законом 7/1985 встановлено межі контролю з боку держави і автономних співтовариств за діяльністю місцевих органів. З урахуванням історичного досвіду законодавчо встановлено, що втручання в діяльність місцевих органів допускається тільки у судовому порядку. Таким чином, закон гарантує органам місцевого самоврядування невтручання в їх діяльність в адміністративному порядку та право на справедливий судовий розгляд. Слід зазначити, що право на оскарження в судовому порядку правових актів органів місцевого самоврядування заповнюється правом самих органів місцевого самоврядування на оскарження у встановленому законом порядку державних і регіональних правових актів, у тому числі в рамках конституційного судочинства.

Участь державних і регіональних органів влади у здійсненні контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування має суворо регламентований характер. Цей контроль ґрунтується на обов'язки органів місцевого самоврядування спрямовувати державним та регіональним органам копії або короткий опис своїх правових актів.

Повноваження органів місцевого самоврядування є не тільки правом органів місцевого самоврядування, що гарантує розвиток принципи місцевої автономії, але і їхнім обов'язком, спрямованої на задоволення потреб місцевого населення. У випадку недотримання органами місцевого самоврядування такого обов'язку автономні спільноти або держава повинні забезпечити надання населенню певних послуг замість органів місцевого самоврядування.

Таким чином, законодавчо закріплена можливість використання свого роду претензійного порядку врегулювання спору між органами місцевого самоврядування з одного боку та органами влади держави і автономних співтовариств з іншого стосовно скасування правових актів органів місцевого самоврядування. Звертає на себе увагу та обставина, що вимога про скасування правового акта органу місцевого самоврядування, спрямоване в позасудовому порядку, не є імперативним і рішення у такому випадку приймають органи

місцевого самоврядування самостійно. Слід також зазначити, що державні та регіональні органи влади мають право звернутися безпосередньо до суду з вимогою про скасування правових актів органів місцевого самоврядування, не направляючи попередньо вимоги про скасування такого правового акту на адресу прийняв його органу. Стаття 66 Закону 7/1985 закріплює порядок оскарження правових актів, які спрямовані на обмеження компетенції державних або регіональних органів влади, а також правових актів, прийнятих за межами компетенції органів місцевого самоврядування.

Якщо органи місцевого самоврядування приймають правові акти, які суттєво порушують загальнодержавні інтереси Іспанії, представник Уряду Іспанії у відповідному автономному співтоваристві має право призупинити дію таких правових актів та вжити заходів щодо захисту порушених інтересів Іспанії, попередньо зажадавши від алькальда або голови провінційного ради (в залежності від того, на якому рівні прийнятий відповідний правовий акт) скасувати зазначені правові акти [3, с. 10].

Закон закріплює, що подібне позасудове зупинення дії правових актів органів місцевого самоврядування може носити виключно тимчасовий характер. Протягом десяти днів після реалізації свого права на зупинення дії правових актів органів місцевого самоврядування представник Уряду Іспанії повинен звернутися до суду з вимогою про скасування правових актів, дія яких призупинена. У разі, якщо у зазначений строк представник Уряду Іспанії не звернеться до суду з такою вимогою, правові акти продовжують діяти в загальному порядку.

Таким чином, тільки у разі істотного порушення законодавства, що спричинило серйозне порушення загальнодержавних інтересів, правові акти органів місцевого самоврядування можуть бути тимчасово припинені у позасудовому порядку. Слід зазначити, що механізм, передбачений статтею 67 Закону 7/1985, на практиці ніколи не застосовувався.

---

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Офіційний переклад. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

2. Конституції країн парламентської демократії / Кампо В.М., Гринчак В. А., Заяць І. Я. та інші. Київ : НМК ВО, 1992. 265 с.

3. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навчальний посібник. Київ : КНТ, 2010. 232 с.

Є.І. Моршнєв,
завідувач кафедри правознавства,
доктор наук в галузі права, професор,
академік Міжнародної Кадрової Академії
(Прикарпатський інститут ім. М. Грушевського ПрАТ
«ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»)
С.І. Комар,
приватний адвокат, докторант заочної докторантури
(Прикарпатський інститут ім. М. Грушевського ПрАТ
«ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»)

ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ ДО КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Проблема кримінальної відповідальності є однією з найбільш дискусійних серед представників науки кримінального права. При аналізі підходів щодо визначення сутності кримінальної відповідальності можна виокремити чотири основні концепції.

Одна група вчених розглядає кримінальну відповідальність як правовідносини. Зокрема, В.Г. Смирнов ототожнює кримінальну відповідальність і кримінальне правовідношення [1, с.157].

С.Г. Келіна зазначає, що кримінальна відповідальність є частиною

кримінально-правових відносин та є елементом його змісту [2, с.25].

Друга група авторів під кримінальною відповідальністю розуміє заходи державного примусу. Так, О.Е. Лейст визначає її як реальне застосування кримінально-правової норми, застосування і реалізація її санкції [3, с.85].

Третя група фахівців розглядає кримінальну відповідальність в контексті державного осуду вчиненого правопорушником протиправного діяння. Так, К.Ф. Тихонов обґрунтовує, що сутність кримінальної відповідальності полягає в тому, що держава засуджує особу, яка вчинила злочин [4, с.39].

В.М. Хомич вважає, що кримінальна відповідальність є стан засудження особи у зв'язку із вчиненням злочину [5, с.18].

Четверта група дослідників розглядає кримінальну відповідальність як обов'язок особи перетерпіти наслідки негативного характеру. У цьому зв'язку Я.М. Брайнін відмічає, що кримінальна відповідальність являє собою заснований на нормах права обов'язок особи, яка вчинила злочин, підлягати дії кримінального закону [6, с.23].

З нашої точки зору, кримінальну відповідальність потрібно розглядати як особливий вид правовідносин, що відображають взаємовідносини між державою та злочинцем, що здійснюються в межах цих відносин. Під кримінальною відповідальністю слід розуміти різновид правовідносин правообмежувального та примусового характеру стосовно особи, яка вчинила злочин, з метою перетерпіти нею обмежень чи втрат майнового та особистого характеру.

Особливістю кримінальної відповідальності є те, що вона виступає видом правовідносин кримінального змісту, метою яких є обмеження прав і свобод особи, винної у вчиненні злочину.

Кримінальну відповідальність може бути застосовано до будь-якої особи незалежно від її посади, статусу чи попередніх досягнень, в тому числі і до державних службовців.

Державні службовці притягуються до кримінальної відповідальності за вчинення винних небезпечних діянь шляхом зловживання службовим

становищем, невиконання чи неналежного виконання покладених на них законом обов'язків.

Слід зазначити, що Кримінальний кодекс України (далі-КК України) [7] не передбачає категорію державних службовців як спеціального суб'єкта злочину, а вживає інші поняття. Проте можливість притягнення до кримінальної відповідальності державних службовців визнається низкою вчених. Тому питання кримінальної відповідальності державних службовців потребують комплексного підходу та чіткого формулювання її меж.

Притягнення державних службовців до кримінальної відповідальності здійснюється на підставі розділу XVII КК України «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», який встановлює кримінальну відповідальність за злочини, вчинені у зазначеній сфері.

Всі злочини, передбачені в розділі, об'єднані за родовим об'єктом, яким виступають суспільні відносини, що забезпечують діяльність державного апарату, апарату управління органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, інших юридичних осіб як публічного, так й приватного права, а також суспільні відносини, що забезпечують здійснення регламентованої законодавством професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг [8, с.6]. Такі злочини становлять найбільшу суспільну небезпеку, адже здатні завдати глобальних збитків усій сукупності суспільних відносин, і ця здатність по-своєму унікальна [9, с.3].

Разом з тим, слід зауважити, що склади злочинів у сфері службової діяльності зазначені не лише в розділі XVII, а знаходяться і за його межами та «розкидані» по всій Особливій частині КК України, що є проблемою ще з радянських часів [10, с.88]. Так, відповідальність за вказані злочини передбачена положеннями розділу V «Злочини проти виборчих, трудових та інших особистих прав і свобод людини і громадянина», розділу VI «Злочини проти власності», розділу VII «Злочини у сфері господарської діяльності» Особливої частини КК України та ін.

Оскільки головною особливістю досліджуваного інституту є саме суб'єкт притягнення до кримінальної відповідальності, дане питання потребує детального аналізу та встановлення особливостей статусу державного службовця як суб'єкта вчинення злочину.

Постановка питань щодо підстав та особливостей кримінальної відповідальності державного службовця безпосередньо залежить від сутності спеціального суб'єкта злочину, поняття якого закріплене у пункті 1 примітки до статті 364 КК України. Ним є службова особа, а саме така, яка постійно чи тимчасово здійснює функції представників влади, а також обіймає постійно чи тимчасово на підприємствах в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконує такі обов'язки за спеціальними повноваженнями.

З нашої точки зору, службовою особою є суб'єкт владних повноважень, дії котрого породжують правові наслідки для громадян, який реалізовує свої функції від імені держави, може здійснювати керівництво певною галуззю чи колективом, управляти або розпоряджатись державним, колективним чи приватним майном або ж виконувати спеціальні повноваження виключно у встановленому та передбаченому законодавством порядку.

З урахуванням цього, вважаємо, що державні службовці трактуються КК України як різновид службових осіб, а тому положення статей розділу XVII КК України «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» можуть бути застосовані до державних службовців у зв'язку з притягненням їх до кримінальної відповідальності.

Підсумовуючи зазначимо, що кримінальна відповідальність державного службовця полягає в застосуванні до нього заходів державного примусу у вигляді настання негативних наслідків з метою відновлення справедливості й правопорядку та недопущення вчинення аналогічного чи суміжного злочину у майбутньому. При цьому державний службовець притягується до кримінальної

відповідальності лише у випадку порушення кримінального законодавства, якщо він здійснив недотримання правил, забезпечення яких входить до його службових обов'язків. Відповідно, відсутність зв'язку між службовими повноваженнями та деструктивними діями щодо потерпілого свідчить про відсутність службового злочину.

До особливостей кримінальної відповідальності державних службовців слід віднести наступні:

1) застосовується за вчинення державними службовцями злочинів;

2) законодавець у нормах КК України не закріпив жодної прямої вказівки на державного службовця, оперуючи поняттям «службова особа», яке є дещо ширшим за досліджуване;

3) підставами застосування кримінальної відповідальності до державних службовців є невиконання чи неналежне виконання повноважень або їх перевищення;

4) санкції, що застосовуються до державних службовців, окрім загальних, тобто характерних для злочинців будь-яких категорій, можуть бути спеціальними та мати вияв у позбавленні спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу, права обіймати певні посади чи займатись певною діяльністю або конфіскації.

В цілому теоретичний аспект кримінальної відповідальності державних службовців характеризується недостатнім рівнем наукової уваги та розмитістю формулювань КК України. Водночас даний вид відповідальності є одним із ключових, оскільки застосовується за вчинення суспільно-небезпечних діянь.

1.Смирнов В. Г. Функции советского уголовного права: монография. Ленинград: Знание, 1965. 188 с.

2.Келина С. Г. Теоретические вопросы освобождения от уголовной ответственности: монография. Москва: Наука, 1974. 232 с.

3.Лейст О. Э. Санкции в советском праве: монография. Москва: Моск. гос. ун-т, 1962. 240 с.

4.Тихонов К. Ф. Субъективная сторона преступления: монография. Саратов, 1967. 103 с.

5.Хомич В. М. Теоретические проблемы уголовной ответственности (концепция и правовая модель института уголовной ответственности): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.08. Минск, 1997. 34 с.

6.Брайнин Я. М. Уголовная ответственность и ее основание в советском уголовном праве: монография. Москва : Юрид. лит., 1963. 275 с.

7.Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України.* 2001. №25-26. Ст. 131(з наст. змін. і допов.).

8.Тютюгін В. І. Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг: навч.-практ. посіб.; за ред. В. Я. Тація, В. І. Тютюгіна. Харків: Право, 2014. 232 с.

9.Клименко В.А. Уголовная ответственность за должностные преступления: навч. посіб. Київ: Наука 1996. 512 с.

10.Пчеліна О.В. Поняття злочинів у сфері службової діяльності. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція.* 2014. № 10-1. Т. 2. с.86-89.

В.В. Навроцька,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри кримінально-правових дисциплін

юридичного факультету

(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ВИМОГА НАЯВНОСТІ ТРИВАЮЧИХ ПРАВОВИХ ПІДСТАВ ПРИ ЗАСТОСУВАННІ ЗАТРИМАННЯ ЧИ ТРИМАННЯ ПІД ВАРТОЮ

Іноді в ході розгляду апеляцій на ухвали слідчих-суддів про застосування запобіжних заходів, окремі із них [1; 2] залишають поза увагою виникнення

нових обставин, котрі свідчать про зменшення ризиків неналежної процесуальної поведінки, передбаченої ч.2 ст.177 КПК України.

Із урахуванням серйозного характеру загрози протиправних діянь для суспільного правопорядку та їх тяжкості, слідчий суддя може зробити абсолютно правильний висновок про наявність ризиків неналежної процесуальної поведінки підозрюваного на момент розгляду клопотання про обрання запобіжного заходу.

Але не виключено, що з часом ризик перешкоджання підозрюваним встановлення істини зменшився (а бо й взагалі зник). Наприклад, через те, що орган досудового розслідування уже здійснив у кримінальному провадженні великий обсяг слідчих та інших процесуальних дій, необхідні фактичні дані уже було зібрано та зафіксовано, і підозрюваний уже хоч би й дуже хотів, але не змозі протидіяти встановленню певних фактів.

Відповідно, зменшення ступеня суспільної небезпеки дає підстави застосування стосовно підозрюваного м’якшого запобіжного заходу.

Згідно правових позицій Стразбургського суду (а, як відомо, прецедентна практика Європейського суду з прав людини є джерелом кримінального процесуального права в Україні, зокрема, й тоді, коли державою-відповідачем є не Україна), абсолютно неприйнятним є неналежне мотивування ухвал про визнання законними раніше винесених рішень стосовно застосування запобіжних заходів, пов’язаних із обмеженням свободи (у тому числі й з міркувань можливого ухилення підозрюваного/ обвинуваченого від правоохоронних органів).

Водночас національні судді у своїх рішеннях нерідко посилаються на одні й ті ж підстави протягом усього періоду дії певного запобіжного заходу. І це при потребі наведення додаткових мотивів обгрунтування потреби збереження такого заходу. На це ЄСПЛ свого часу звертав увагу у рішенні «Ткачов проти України», де вказав, що у рішенні суду про продовження строку тримання обвинуваченого під вартою не було зазначено жодної підстави для продовження цього строку. Через це Європейський суд і не зміг оцінити

продовження дії ризиків втечі заявника, що існували на момент прийняття рішення про обрання цього запобіжного заходу, а також те, чи продовжували такі ризики виправдовувати позбавлення свободи заявника у подальшому - протягом усього періоду його тримання під вартою. А тому Стразбургський суд: 1) зробив висновок про те, що підстави застосування тримання заявника під вартою у тій конкретній справі не були «відповідними та достатніми», 2) а також констатував, порушення права на свободу та особисту недоторканість з огляду на те, що незважаючи на свою первісну, початкову законність, у певний момент такі підстави перестали існувати [3].

Із урахуванням наведеної вище практики Європейського суду з прав людини пропоную доповнити ст.422 КПК України («Порядок перевірки ухвал слідчого судді» частиною 3 наступного змісту:

«В ході розгляду апеляційної скарги на ухвалу слідчого судді про застосування запобіжного заходу, має бути доведена наявність ризиків, передбачених ч.2 ст.177 цього Кодексу на момент його застосування, а при обгрунтуванні необхідності його продовження – і на момент розгляду скарги»).

---

1. Ухвала апеляційного суду м. Києва від 11 грудня 2013 р. (справа № 11-cc/796/2162/2013). URL.:http://www.reyestr.court.gov.ua/.

2. Ухвала апеляційного суду м. Києва від 07 лютого 2014 р. (справа № 11-cc/796/270/2014). URL.:http://www.reyestr.court.gov.ua/.

3. Рішення Європейського суду з прав людини «Ткачов проти України» («Tkachov v. Ukraine») від 13.12.2007. URL.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_335.

Т.Я. Назар,
кандидат юридичних наук,
викладач кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ, ЯКІ ОПИНИЛИСЯ У СКЛАДНИХ ЖИТТЄВИХ ОБСТАВИНАХ

Через складні життєві обставини, безвідповідальне ставлення батьків до своїх обов'язків і жорстоке поводження з дитиною, вживання батьками алкоголю, наркотичних засобів та з інших причин, зокрема із веденням воєнних дій на Сході України, щороку в країні близько 8 тисяч дітей залишаються без батьківського піклування [1]. Діти, які опинились у складних життєвих обставинах, потребують особливої уваги з боку публічних органів державної влади з метою захисту їх прав. Складні життєві обставини – це обставини, що об'єктивно порушують нормальну життєдіяльність особи, наслідки яких вона не може подолати самостійно [2].

Особливості регулювання захисту прав дітей, зокрема і тих, які опинилися в складних життєвих обставинах передбачено як на рівні законів та підзаконних нормативно-правових актів так і державними соціальними програмами. Зокрема, в Концепції Державної соціальної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2017 р. № 230-р зазначається, що в результаті збільшення кількості малозабезпечених сімей і сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, обумовлюється втрата дітьми батьківського піклування, що призводить до зростання дитячої бездоглядності та безпритульності. В даній

Концепції окреслюється необхідність розбудови ефективної системи захисту прав та інтересів дитини на рівні територіальної громади в умовах децентралізації, створення дружнього до дітей середовища відповідно до міжнародних стандартів та пріоритетів Стратегії Ради Європи з прав дитини (2016-2021). Пріоритетними шляхами вирішення проблеми захисту прав дітей є : створення сприятливих умов для життя та розвитку дитини; забезпечення рівних можливостей для всіх дітей; зміцнення інституту сім'ї та формування відповідального батьківства; захист дітей від насильства; створення системи правосуддя, дружнього до дитини; врахування найкращих інтересів та думки дитини під час прийняття рішень; забезпечення захисту прав та інтересів дитини в умовах воєнних дій чи збройного конфлікту; створення безпечного інформаційного простору для дітей [3].

Стратегія національно-патріотичного виховання, затверджена Указом Президента України від 18 травня 2019 року № 286/2019 забезпечує права дітей на формування національно-культурної громадянської ідентичності, національно-патріотичного світогляду, збереження та розвитку суспільно-державницьких та духовно-моральних цінностей Українського народу [4]. Зокрема, Стратегія передбачає забезпечення підтримки україномовних дитячих і молодіжних друкованих видань, спрямованих на виховання молодого покоління в дусі патріотизму, поваги до історичного минулого та духовної й культурної спадщини, популяризація читання як соціально важливого вміння; превенцію негативних проявів поведінки, злочинності, наркоманії, алкоголізму, насамперед серед дітей та молоді, зокрема шляхом залучення до участі у заходах із національно-патріотичного та духовно-морального виховання; створення сприятливих умов для діяльності молодіжних організацій, насамперед для розвитку пластового руху в Україні та Спілки Української Молоді, що відновили свою діяльність в Україні із здобуттям незалежності.

Національна стратегія профілактики соціального сирітства на період до 2020 року, затверджена Указом Президента України від 22 жовтня 2012 року №609/2012 спрямована на створення умов для забезпечення належного

соціального захисту дітей та сімей, що мають дітей і опинилися в складних життєвих обставинах, утвердження в суспільстві сімейних цінностей, виховання відповідального батьківства [5]. В Стратегії передбачено вирішення основних завдань, що забезпечують захист прав дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, зокрема : удосконалення порядку розгляду судами справ щодо відібрання дитини від батьків без позбавлення їх батьківських прав, щодо позбавлення батьківських прав та поновлення у батьківських правах; формування толерантного ставлення суспільства до дітей та сімей з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, запобігання різним формам дискримінації таких дітей і сімей; впровадження нових соціальних технологій, спрямованих на раннє виявлення сімей з дітьми, які перебувають в складних життєвих обставинах, виховання відповідального батьківства, запобігання випадкам відібрання дитини від батьків без позбавлення їх батьківських прав; затвердження державних стандартів надання соціальних послуг дітям, сім'ям з дітьми, які перебувають у складних життєвих обставинах, залежно від причин виникнення таких обставин.

Отже, захист прав дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах регулюється крім законів та підзаконних нормативно-правових актів державними соціальними програмами, серед яких Концепція Державної соціальної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 року, Стратегія національно-патріотичного виховання, затверджена Указом Президента України від 18 травня 2019 року № 286/2019, Національна стратегія профілактики соціального сирітства на період до 2020 року. Дані програми дозволяють ширше та ґрунтовніше забезпечити захист прав дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах.

---

1. Річний звіт Львівського обласного центру соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді та здійснення соціальної роботи з сім’ями, дітьми та молоддю у 2018 році, затверджений директором ЛОЦССССДМ від 25 грудня 2018 року.

2. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/lavs /show/966-15.

3. Про схвалення Концепції Державної соціальної програми «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2021 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2017 р. № 230-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/230-2017-%D1%80.

4. Про Стратегію національно-патріотичного виховання : Указ Президента України від 18 травня 2019 року № 286/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/286/2019#n11

5. Про Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року : Указ Президента України від 22 жовтня 2012 року № 609/2012. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/609/2012#n9.

Ю.С. Назар,
кандидат юридичних наук, професор,
директор Інституту з підготовки фахівців
для підрозділів Національної поліції
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
Я.М. Когут
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри соціальних дисциплін факультету № 3
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

РОЛЬ ТА МІСЦЕ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Структурний рівень «місцевих органів» в системі органів виконавчої влади представлений переважно в особі місцевих органів загальної компетенції – обласних і районних державних адміністрацій (надалі – місцевих державних адміністрацій). Організація та порядок діяльності місцевих органів виконавчої

влади в містах Києві та Севастополі, а також в АРК мають певні особливості, які зазначені в окремих законах.

Місцеві державні адміністрації є єдиноначальними органами виконавчої влади, владні повноваження яких реалізуються одноособово їх керівниками – головами місцевих державних адміністрацій. Вони призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України.

Голова місцевої державної адміністрації формує її склад, до якої входять заступники голови, керівники та посадові особи управлінь, відділів та інших структурних підрозділів місцевої державної адміністрації. Керівники структурних підрозділів місцевої державної адміністрації призначаються головами відповідних адміністрацій.

Законом встановлені певні обмеження щодо зайняття посад в місцевих державних адміністраціях. Зокрема, їх голови, заступники, керівники управлінь, відділів, інших структурних підрозділів адміністрацій не можуть бути народними депутатами України або мати інший представницький мандат, не мають права поєднувати свою службову діяльність з іншою роботою, окрім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи іншої організації, що має на меті одержання прибутку.

Голови місцевих державних адміністрацій призначаються на строк повноважень Президента України, тобто на п’ять років. У випадку обрання нового Президента України голови державних адміністрацій продовжують здійснювати свої повноваження до сформування Кабінету Міністрів та заявляють про свою відставку в день набуття повноважень новосформованим Кабінетом Міністрів.

Дострокове припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації за Конституцією України (ст. 118) [1] можливе, зокрема, у випадку, якщо орган місцевого самоврядування на відповідній території, тобто обласна чи районна рада висловить недовір’я голові, на підставі чого Президент

України приймає і дає обґрунтовану відповідь. Якщо ж недовіра голові місцевої державної адміністрації висловили дві третини депутатів від складу відповідної ради, Президент України має прийняти рішення про відставку голови.

Голови місцевих державних адміністрацій одноособово приймають рішення шляхом видання розпоряджень і несуть за них відповідальність згідно із законодавством.

Проекти розпоряджень нормативного характеру мають підлягати обов'язковій юридичній експертизі у відповідних структурних підрозділах місцевих державних адміністрацій, а також обговоренню на засіданнях колегій місцевих державних адміністрацій.

Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій підлягають державній реєстрації у відповідних органах юстиції в установленому законом порядку і набувають чинності з моменту їх реєстрації. Акти, які стосуються прав та обов'язків громадян або мають загальний характер, підлягають оприлюдненню і набувають чинності не раніше, ніж з моменту їх оприлюднення.

Акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень, набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо законом чи самими актами не встановлено іншого строку введення їх у дію. Ці акти доводяться до їх виконавців, а також при потребі оприлюднюються.

Рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції України і законам України, іншим законодавчим актам, можуть бути скасовані Президентом України або Кабінетом Міністрів України чи головою державної адміністрації вищого рівня.

Для обговорення найважливіших питань діяльності місцевих державних адміністрацій з метою прийняття відповідних рішень головами цих адміністрацій та для координації діяльності всіх місцевих органів виконавчої влади створюються колегії місцевих державних адміністрацій.

До складу колегій місцевих державних адміністрацій окрім голів цих адміністрацій входять їх перші заступники та заступники, керівники найважливіших структурних підрозділів державних адміністрацій та не підпорядкованих їм місцевих органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також голови великих міст, розташованих на відповідній територій [2, с. 42].

Правовий статус місцевих державних адміністрацій за обсягом наданих повноважень має відповідати основним завданням їх діяльності. Вони полягають в тому, що місцеві державні адміністрації забезпечують на відповідній території виконання Конституції, законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади вищого рівня; законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони навколишнього середовища, а в місцях компактного проживання національних меншин і корінних народів також програм їхнього національного та культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних та районних бюджетів; взаємодію з органами місцевого самоврядування.

Місцеві державні адміністрації в межах, встановлених Конституцією України і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня здійснюють управління дорученими галузями (сферами) суспільного розвитку і несуть відповідальність за стан справ у цих галузях. Серед конкретних об’єктів управління з боку місцевих державних адміністрацій слід виділити: технікуми, коледжі, школи, інтернати, професійно-технічні училища, дитячі будинки, позашкільні заклади освіти і виховання та інші заклади освіти; музеї, філармонії, театри, бібліотеки та інші заклади культури; лікарні, клініки, лікувальні санаторії та інші заклади охорони здоров’я; радіо, телебачення, друковані засоби інформації, засновниками яких є місцеві державні адміністрації; інвестиційні фонди, засновниками яких є обласні державні адміністрації; об’єкти, які забезпечують

діяльність державних підприємств, установ і організацій і перебувають на місцевому бюджеті; а також деякі інші об’єкти управління відповідно до чинного законодавства [2, с. 43].

Для здійснення своїх завдань і функцій місцеві державні адміністрації мають право: проводити перевірки стану додержання Конституції України та законів України, інших актів законодавства органами місцевого самоврядування, керівниками підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності і підпорядкування, а у разі виявлення порушень входити з поданням до цих органів про усунення таких порушень; давати обов’язкові до виконання розпорядження керівникам підприємств, установ, організацій і громадянам з питань, пов’язаних з виконанням державного нагляду; одержувати необхідну статистичну інформацію та інші необхідні для здійснення своїх повноважень дані від державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських і релігійних організацій, підприємств, установ та організацій; порушувати питання про дострокове припинення повноважень відповідних рад, сільських, селищних і міських голів згідно з чинним законодавством; залучати вчених, спеціалістів, представників громадськості до підготовки і розгляду питань, що входять до компетенції місцевих державних адміністрацій; направляти Президенту України, Кабінету Міністрів України, іншим органам виконавчої влади вищого рівня пропозиції з питань вдосконалення чинного законодавства і практики його реалізації у сфері державного управління. Поряд з цим Президент України за поданням Кабінету Міністрів України в межах, визначених Конституцією та законами України, може додатково передавати місцевим державним адміністраціям повноваження органів виконавчої влади вищого рівня. Така передача має супроводжуватись наданням їм відповідних фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень.

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР / *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 14. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

2. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: навчальний посібник / М.В. Ковалів, С.С. Єсімов, В.О. Іваха, М. Т. Гаврильців, Г. Ю. Лук'янова, М.П. Гурковський, Кісіль Р.В. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. 553 с.

О. В. Нестерцова-Собакарь
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільно-правових дисциплін
(Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

КОЛІЗІЙНІ НОРМИ СПАДКОВОГО ПРАВА В МІЖНАРОДНОМУ ПРИВАТНОМУ ПРАВІ

Відносини щодо спадкування грають досить важливу роль в міжнародному приватному праві так, як врегулювання саме цих відносин досить часто визиває величезні суперечки. Сфера спадкування пов'язана із традиціями та звичаями, які формувалися на протязі довгого періоду часу, а точніше декількох сторіч. Положення законодавств різних країн світу у цій галузі права відтворюють певні норми звичаєвого права, саме у тому в даній галузі права виникають колії щодо врегулювання отримання спадщини тощо.

Помітний внесок у розгляді питання щодо колізії міжнародного спадкування зробили: М.М. Богуславський, Л.Н. Галенська, М.І. Брун, Д.Х. Гольська, О.М. Жильцов, А.С. Довгерт, В.П. Звєков, Л.А. Лунц, О.В. Кабатова, О.Р. Кібенко, В.І. Кисіль, Б.Е. Нольде, В.М. Корецький, С.М. Лебєдєв, О.М. Макаров, О.І. Муранов, Н.В. Орлова.

Існування колізій у міжнародному приватному праві, а точніше колізій у міжнародному спадкуванні, зумовлено наявністю іноземного елемента, між різними національними правопорядками, а також взаємодією національних правових систем у галузі спадкового права. Порівняльне дослідження, яке проводили науковці спадкового права в країнах ЄС, опублікованих Німецьким інститутом нотаріату в 2009 р., відзначається зростання актуальності проблем міжнародного спадкування, що зумовлено низкою обставин: у деяких країнах Союзу проживає значна кількість осіб – громадян інших країн Союзу (наприклад, в Німеччині це 1,8 мільйона чоловік, а в Люксембурзі громадяни інших країн ЄС складають близько 20 відсотків населення); багато громадян країн, що входять до ЄС, мають банківські рахунки або нерухому власність в інших державах (за даними німецьких банків більше 1 мільйона німців володіють за кордоном нерухомістю) [2, с. 2].

Колізійні норми щодо спадкування в інших державах містяться також у цивільних кодексах (Білорусь, Греція, Естонія, Єгипет, Іспанія, Латвія, Португалія, Росія, Франція) та в інших міжнародних договорах.

У Китаї безліч колізійних норм щодо спадкування відображено в Загальних положеннях цивільного права 1986 р. Норми міжнародного приватного права Монголії зосереджені у відповідному розділі Цивільного кодексу Монголії 1994 р., а питання правового статусу іноземців регулюються в Монголії спеціальним актом – законом про правове становище іноземців (1993 р.). У державах континентальної Європи норми спадкового права здебільшого розміщені в цивільних кодексах разом з нормами, що регулюють становище фізичних осіб і сімейні відносини. Зокрема, у Франції норми, що регулюють спадкові відносини відображені у двох титулах книги III Цивільного кодексу «Про різні способи, якими отримується власність» та «Про дарування між живими й у заповітах». Все вище наведене пояснюється тим, що наявний безвідплатний порядом придбання майна [3, с. 2].

Досить актуальним питанням є дійсність заповіту, складеного на території іноземної держави за іншими правилами , ніж такі, що передбачені

законодавством громадянства спадкодавця чи законодавством постійного місця проживання спадкодавця. Відповідно до ст. 72 Закону України «Про міжнародне приватне право» заповіт або акт його скасування не можуть бути визнані недійсними, якщо форма відповідає вимогам права місця складання заповіту або права громадянства, або права звичайного місця перебування спадкодавця у момент складання акта чи в момент смерті, а також права держави, у якій знаходиться нерухоме майно. Із змісту цієї альтернативної колізійної норми можна дійти певного висновку, що заповіт буде дійсним в таких випадках: – якщо форма заповіту відповідає вимогам права місця складення заповіту; – якщо форма заповіту відповідає вимогам права громадянства спадкодавця; – якщо форма заповіту відповідає вимогам права звичайного місця перебування спадкодавця у момент складання акта; – якщо форма заповіту відповідає вимогам права звичайного місця перебування спадкодавця в момент смерті; – якщо форма заповіту відповідає вимогам права держави, у якій знаходиться нерухоме майно [4, с. 3].

Отже, якщо проаналізувати все вище сказане, то можна дійти висновку, що для врегулювання колізійних питань спадкового права в міжнародному приватному праві потрібно звертати увагу на міжнародні конвенції, різні двосторонні договори країн в цій галузі права. Нажаль на сучасний стан Україна не звертає велику увагу на них, проте має досить великий потенціал в майбутньому, який може зіграти велику роль для вирішення багатьох колізійних питань.

---

1. Про міжнародне приватне право: Закон України від 23.06.2005 № 2709-IV URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15

2. Вусенко, Ю. В. Проблеми спадкових відносин у міжнародному приватному праві [Текст] / Ю. В. Вусенко. *Науковий вісник Ужгородського національного університету* : Серія: Право / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород : Гельветика, 2013. Вип. 21. Т. 1. № Ч. 2. С. 173–175.

3. Бичківський О. П. Правознавство у схемах та визначеннях : навч. посіб. / О. П. Бичківський, І. В. Болокан, О. Г. Бондар, О. М. Губрієнко, Г. С. Журавльова, Т. О. Коломоєць; ДВНЗ «Запоріз. нац. ун-т». Запоріжжя, 2008. 520 с.

4. Михайлів М. О. Особливості колізійного регулювання спадкових відносин в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 148-152. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_3_35

С.Г. Онопрієнко,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри правового забезпечення
військового факультету фінансів і права
(Військовий інститут Київського національного університету
імені Тараса Шевченка)

ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Розвиток будь-якої галузі суспільних відносин значною мірою залежить від системного цілеспрямованого характеру векторів запланованих змін, що, у свою чергу, обумовлює увагу до систем принципів, які дозволяють створювати як моделі бажаного результату, так і визначити оптимальні шляхи його досягнення.

Ускладнення людської діяльності призводить до диференціації таких принципів. Сьогодні найпоширенішим є поділ на загальні і спеціальні правові принципи. До кола останніх належать інформаційно-правові. Однак, на відміну від адміністративно-правових, цивільно-правових або кримінально-правових, адміністративно-правові принципи досліджені ще недостатньо.

Відповідно до положень ч. 1 ст. 38 Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Зрозуміло, що така

участь не може виникати раптово: для того, щоб реалізувати вказане конституційне положення, громадянин повинен мати певний рівень знань, вмінь, та навичок, певний рівень обізнаності щодо процесів управління державою та окремими адміністративно-територіальними одиницями. До інформаційно-правових принципів участі громадян у системі публічного управління належать: принципи прозорості, науковості, безперервності, цілеспрямованості, толерантності, пріоритетності вільного розвитку особистості.

Прозорість передбачає відкритість діяльності органів публічної влади, які визначають та реалізують заходи інформаційної політики, пов’язані як із забезпеченням інформаційних прав, свобод та інтересів людини і громадянина в цілому, так і окремих їх компонентів; доступність правових документів, в яких закріплено вимоги до інформаційних обов’язків представників органів публічної влади та інших інституцій, до персоналу яких висуваються особливі вимоги; залучення громадськості до обговорення проектів правових актів, якими регламентуються питання розвитку інформаційного суспільства.

Принцип науковості обумовлює додержання під час здійснюваних органами публічної влади заходів щодо формування інформаційного суспільства вимог обґрунтованості та відповідності підтвердженим теоретичними та емпіричними дослідженнями концепціям, моделям і закономірностям, наявність достатнього методологічного підґрунтя як змін у законодавстві, так і організації діяльності суб’єктів інформаційних відносин. Принцип науковості включає до себе і теоретично обґрунтований підхід до легального термінологічного апарату. На жаль, нехтування цим принципом призводить і вже призвело до наповнення інформаційного законодавства великою кількістю ненаукових або некоректно перекладених на українську мову запозичених з законодавства зарубіжних держав термінів.

Принцип безперервності означає охоплення заходами з участі громадян у системі публічного управління всіх вікових груп і базується на концепції «навчання протягом життя». Реалізація вказаного принципу має створити

засади для подолання нерівності в оволодінні інформаційно-технологічними навичками у представників різних поколінь, а також послідовність і систематичність заходів державної політики стосовно різних освітніх та професійних груп.

Сутність принципу цілеспрямованості полягає у відповідності заходів та засобів, які використовують органи публічної влади у досліджуваній сфері, загальній меті – формуванню інформаційного суспільства, максиманої реалізації права суб'єктів інформаційних відносин на участь в управлінні державними справами. Це має стосуватися як діяльності, безпосередньо пов'язаної з виробленням інформаційно-технологічних знань, вмінь та навичок, так і інших сфер їх функціонування, зокрема, пов'язаних із встановленням вимог до представників певних професій, визначення критеріїв придатності під час проведення професійного відбору, зарахування до резерву на висунення в органах виконавчої влади тощо.

Застосування принципу толерантності у процесі формування інформаційного суспільства дасть змогу запобігти маргіналізації окремих соціальних груп, які, внаслідок об'єктивних причин, мають обмежені можливості щодо оволодіння надбаннями людства в інформаційній сфері (люди похилого віку, які відчують складнощі під час оволодіння інформаційно-технологічними навичками, особи з інвалідністю тощо).

Сутність принципу пріоритетності вільного розвитку особистості пов'язана з наданням людині і громадянину права і можливості засвоювати доробок людства в інформаційній сфері відповідно до власних переконань, уподобань, мотивів та цінностей.

---

1. Конституція України / *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

О.І. Остапенко,
доктор юридичних наук, професор
професор кафедри адміністративного та інформаційного права
(ННІППІО НУ «Львівська політехніка»)
М.В. Ковалів,
кандидат юридичних наук, професор
завідувач кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ

В сучасній юридичній науці під інститутом конституційного права прийнято розуміти сукупність норм права, які регулюють певне коло однорідних, однопорядкових суспільних відносин і утворюють однорідну групу; відповідну систему норм конституційного права, які регулюють однорідні і взаємопов'язані суспільні відносини, що складають відносно самостійну групу; визначену сукупність юридичних норм, які регулюють якісно однорідні і взаємопов'язані відносини, що утворюють досить відокремлену і сталу групу; сукупність відносно обумовлених норм конституційного права України, що регулюють однорідні суспільні відносини всередині галузі права; об'єднання норм конституційного права за характером і змістом тощо [1, с. 23].

Формування інститутів конституційного права обумовлюється насамперед інституціоналізацією певних груп суспільних відносин, що є предметом цієї галузі права. Таким чином, конституційно-правові інститути – це відповідна система норм конституційного права, що регулюють однорідні і взаємопов'язані суспільні відносини, які утворюють відносно самостійну групу.

Інституту конституційного права властиві такі загальні юридичні ознаки, як: єдність нормативного матеріалу; цільність і завершеність регулювання чітко визначеного виду суспільних відносин, що є предметом конституційного права; однорідність суспільних відносин (тобто певного сегменту цих відносин), які є об'єктом впливу норм об'єднаних у конкретний інститут конституційного права; єдність загальних положень, принципів, понять і конструкцій інституту; автономність існування нормативного матеріалу в межах інституту; функціональна спеціалізація (спрямованість) норм у межах інституту; зовнішнє уособлене закріплення інститутів права у вигляді окремих розділів Конституції України, самостійних законів, самостійних розділів законів, чи підзаконних нормативно-правових актів тощо.

Разом із тим, до спеціальних кваліфікуючих ознак інституту конституційного права слід віднести: об'єктивне існування відносно самостійних груп політичних, економічних, соціальних, культурних та інших суспільних відносин, які в силу свого значення для суспільства і держави потребують конституційно-правового регулювання, тобто становлять предмет конституційного права; ототожнення вказаних груп суспільних відносин з основними напрямами і видами впливу конституційного права на суспільні відносини; наявність достатньої кількості матеріальних і процесуальних, установчих і регулятивних та інших видів конституційно-правових та інших норм права, необхідних для регулювання суспільних відносин, що є предметом конституційного права; наявність креативних, структурних і функціональних комплексних зв'язків між нормами, які регулюють суспільні відносини, що є складовою предмета конституційного права; об'єктивізацію системи норм конституційного та інших галузей права, що існують у межах інституту конституційного права в системі конституційного законодавства України.

Визначення належності конституційно-правової норми при її застосуванні до того чи іншого правового інституту є необхідним, оскільки не в кожній правовій нормі виявляються властивості, притаманні конституційно-правовому

інститутові в цілому, а ці властивості інституту слід ураховувати, щоб правильно зрозуміти механізм реалізації окремої норми.

У зв'язку з тим, що галузь права – це не просто сукупність норм, і між ними існують складні системні зв'язки, а жодна конституційно-правова норма не діє ізольовано від інших, важливо відзначити особливості конституційно-правових інститутів. Виявити зв'язки між конституційно-правовими нормами – означає зрозуміти механізм конституційно-правового регулювання суспільних відносин.

Можна виділити такі види інститутів конституційного права України:

а) за предметом правового регулювання: інститут загальних засад конституційного ладу України; інститут основ конституційного статусу особи і громадянина в Україні; інститут конституційних основ безпосередньої демократії; інститут законодавчої влади; інститут конституційно-правового статусу глави держави; інститут конституційних засад організації та діяльності органів виконавчої влади; інститут загальних засад судоустрою та судочинства; інститут загальних засад організації та діяльності прокуратури; інститут місцевого самоврядування, інститут основ адміністративно-територіального устрою України; інститут правового захисту Конституції України та інститут конституційного процесу;

б) за функціями: установчі, регулятивні та охоронні інститути конституційного права України;

в) за структурою: генеральні інститути (підгалузі), основні інститути та субінститути конституційного права;

г) за галузевою приналежністю: галузеві та комплексні інститути конституційного права України; ґ) за призначенням у системі конституційного права України: функціональні інститути загальної частини конституційного права України та предметні інститути особливої частини конституційного права України; д) за формами та видами об'єктивізації в чинному законодавстві: конституційні та законодавчі інститути конституційного права України.

Відокремлення конституційно-правових інститутів відбиває спеціалізацію, своєрідний «поділ праці» між окремими нормами. Юридичним критерієм виокремлення тієї чи іншої сукупності норм у конкретний правовий інститут є три ознаки. По-перше, для конституційних інститутів характерна юридична єдність правових норм. По-друге, юридичним критерієм виділення тієї чи іншої сукупності конституційних норм у конституційно-правовий інститут є повнота регулювання відповідної сукупності державно-правових відносин. По-третє, юридичним критерієм виділення тієї чи іншої сукупності конституційних норм у конституційно-правовий інститут є відокремленість норм, що створюють конституційний інститут, в розділах Конституції України, законах, інших нормативно-правових актах.

Виходячи з цього, інститути можуть бути розподілені на генеральні, основні і субінститути. Як правило, генеральні інститути конституційного права регулюють найбільш об’ємні та важливі суспільні відносини, що є предметом конституційного права України, включають до свого складу інші інститути конституційного права, що вміщують матеріальні й процесуальні норми конституційного та інших галузей права. Ці інститути формуються в зв’язку зі специфікою окремих, найбільш широких різновидів суспільних відносин у предметі конституційного регулювання.

---

1. Ковалів М.В., Гаврильців М.Т., Бліхар М.М. Конституційне право України: навч. пос. Львів, 2014. 402 с.

Н.Я. Отчак,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

АКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ ПРАВА І ЇХ МІСЦЕ В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВИ

Конституційний суд України є незалежним органом судової влади за конституційним контролю, який заснований з метою забезпечення верховенства та безпосередніх дій норм Конституції України. Це визначає правову природу Конституційного Суду України і його місце в системі органів державної влади. Даний суд відіграє важливу роль в системі стримувань і противаг. Це конституційне повноваження дозволяє Конституційному суду здійснювати перевірку конституційності правових актів органів законодавчої та виконавчої влади, що означає безпосередню взаємодію при реалізації даного повноваження. Взаємодія Конституційного Суду України з органами законодавчої та виконавчої влади спостерігається при здійсненні Конституційним Судом функцій, які пов'язані з вирішенням спорів, що виникають між державними органами щодо компетенції, взаємодія Конституційного Суду з органами законодавчої і виконавчої влади базується на нормах Конституції України. Важливими аспектами взаємовідносин між органами законодавчої та виконавчої влади з Конституційним Судом України є положення, що передбачають: щорічне спрямування Конституційним Судом послання про стан конституційної законності в Україні.

Взаємодія Конституційного Суду України і органів державної влади здійснюється при визначенні суб'єктів, які мають право на звернення до Конституційного суду, також щодо можливість Конституційного Суду

отримувати запитувану необхідну інформацію від усіх державних органів; можливість голови Конституційного Суду бути присутнім на засіданнях Верховної Ради України їх комітетів і комісій, Кабінету Міністрів України.

Конституційний суд здійснює самостійний вид судочинства, за допомогою якого визначається правова природа – конституційне судочинство.

Як відзначають М. В. Костицький, Н. В. Камінська, Н. В. Кушакова-Костицька, даний механізм виступає специфічним засобом охорони та захисту Конституції, здійснюваний компетентними органами публічної влади щодо забезпечення верховенства та вищої юридичної сили Конституції в системі джерел права, її прямого, безпосереднього впливу в діяльності суб'єктів суспільних відносин на всій території держави [1, с. 6].

У систему джерел права необхідно включати акти судових органів, особливо Конституційного Суду. Акти Конституційного Суду України доцільно розглядати в якості джерел права та конституційного права, зокрема. У рішеннях Конституційного Суду України містяться конституційні положення, так як в них в першу чергу інтерпретуються положення Конституції. Вони здатні створювати, змінювати або скасовувати норми конституційного права та тим самим регулювати конституційно-правові відносини. По-друге, рішення Конституційного Суду України поширюються на всю територію держави та стосуються всіх суб'єктів права. Це надає їм характер нормативності. [2, с. 13-14]

Рішення приймаються органом державної влади в межах компетенції, встановленої в Конституції України. Вони не можуть суперечити Конституції, мають загальнообов'язкову силу їх виконання забезпечується силою державного примусу. Акт Конституційного Суду України є особливим джерелом конституційного права. Як джерело права вони виступають в якості нормативно-правового акта, так як відповідають всім його критеріям. [3, с. 28]

В системі джерел конституційного права акти Конституційного Суду повинні розташовуватися слідом за Конституцією України. Цей висновок обґрунтовується змістом закону України «Про Конституційний Суд України»,

де встановлюється подвійна дія, яка виникає при прийнятті рішень Конституційним Судом України. По-перше, в разі визнання неконституційною норми, що оспорюють будь-якого з перерахованих нормативних актів і актів тлумачення вони втрачають силу. По-друге, прийняті на підставі оскарженої норми рішення органів державної влади, в тому числі судів, не підлягають виконанню. [4, с. 117]

Говорячи про нормативну складової актів Конституційного Суду, треба відзначити наступне. По-перше, акти Конституційного Суду України є нормативно-правовими актами. Володіють всіма необхідними ознаками, є офіційним документом встановленої форми, що має свій порядок прийняття, включає певні вимоги до змісту, що має обов'язковий і остаточний характер.

Дані акти приймаються компетентним державним органом, компетенція якого закріплена в Конституції та в законодавстві України. По-друге, акти Конституційного Суду України скасовують дію існуючої норми, яка суперечить Конституції. По-третє, правотворча діяльність Конституційного Суду, будучи специфічною формою правотворчості, є дієвим засобом для виявлення прогалин в чинному законодавстві і оперативного усунення за допомогою здійснення конституційного контролю за конституційністю та законністю прийнятих нормативно-правових актів.

Акти Конституційного Суду України щодо нормативно-правового характеру займають рівнозначне місце з нормами Конституції, так як при їх прийнятті та чи інша норма закону чи іншого підзаконного акту може бути визнана неконституційною.

До актів Конституційного Суду України відносить постанову, рішення і ухвалу. Закон України «Про Конституційний Суд України та регламент Конституційного Суду дозволяє визначити, в яких випадках Конституційним судом України приймаються постанови, даються рішення та виносяться Ухвали. Зазначений закон і регламент чітко не розділяють, які із зазначених актів відносяться до підсумкових рішень, які є організаційними, які можна віднести до іншим актам. Рішення приймається в разі, який встановлений в

Конституції України. [5]

Ухвалами про відмову у прийнятті звернення до розгляду та про припинення провадження у справі вирішуються питання за суттю, так як в них міститься позиція Конституційного Суду України у даній справі, що характерно для підсумкових рішень. У зв'язку з цим вважаємо, що підсумковими рішеннями слід вважати ті акти Конституційного Суду, за допомогою яких визначається позиція у зверненні, що надійшло, встановлюється владне встановлення Конституційного Суду.

Ухвали повинні вирішувати лише процесуальні та організаційні питання діяльності Конституційного Суду.

Постанова Конституційного Суду України це основний підсумковий акт суду, за допомогою якого встановлюється факт неконституційності нормативно-правових актів, наслідком чого є втрата юридичної сили цих актів. Разом з тим законодавчі, виконавчі та інші державні органи влади зобов'язуються скасувати визнані неконституційними акти або окремі положення в них.

В юридичній літературі здійснення інтерпретації Конституції і законів називаються юридичною герменевтикою, під якою розуміють особливий спосіб інтерпретації правових норм, орієнтований на дослідження сенсу нормативно-правових актів. Однією з різновидів юридичної герменевтики є конституційна герменевтика, під якою розуміється інтерпретація (тлумачення) норм Конституції (у межах казуальної і нормативної інтерпретації) на основі базових засад побудови держави – цінностей прав людини, демократичності та правового характеру держави.

Важливе значення має казуальне тлумачення норм пленумів Верховного Суду України, нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України юридичних осіб, які були застосовані державними або громадськими органами, а також судами щодо положень у конкретній справі, які, як вважає фізична або юридична особа, порушують їхні конституційні права та свободи. Необхідно відзначити, що в Україні питання тлумачення Конституції України має свою

особливість, яка полягає в тому, що абстрактне тлумачення здійснює Конституційний Суд який оформляє за спеціальною процедурою. У свою чергу, з боку Конституційного Суду України дається казуальне тлумачення Конституції у межах реалізації повноважень у вирішенні конкретних справ.

Другою формою конституційної герменевтики є вироблення правових позицій Конституційного Суду України, які представляють змістовне наповнення рішень Конституційного Суду, за допомогою яких визначається його суть. За допомогою прийняття правових позицій Конституційного суду може помітно впливати на правотворчій і правозастосовний процеси, так як формування правової позиції відбувається в процесі здійснення судом казуального тлумачення. У цьому контексті доцільно на законодавчому рівні закріпити за Конституційним судом України можливість встановлення своїх правових позицій. У зв'язку з цим необхідно визначитися з правовою природою та процедурою формування правових позицій Конституційного Суду, зокрема, визначитися з тим, що воно повинно оформлятися у вигляді самостійного акту Конституційного Суду України або бути складовою частиною вже існуючих актів.

---

1. Костицький М. В., Камінська Н. В., Кушакова-Костицька Н. В. Перспективи вдосконалення діяльності Конституційного Суду України в умовах сучасних суспільних трансформацій. *Journal «ScienceRise: Juridical Science»*. 2019. № 3 (9). С. 4-11.

2. Гузій А. А. Конституційний контроль в зарубіжних країнах. *International Scientific Journal Internauka*. 2018. № 8 (48). С. 12-15.

3. Берестова І. Е. Захист публічних інтересів учасників цивільних відносин: взаємозв'язок цивільного судочинства та конституційного провадження: автореф. дис. … д-ра юрид. наук: спец.: 12.00.02, 12.00.03. Київ, 2019. 43 с.

4. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Бліхар М. М. Конституційне право України: Навчальний посібник. Львів: ТОВ «Ліга-прес», 2014. 402 с.

5. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 р. № 2135-VIII / *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 35. Ст. 376.

Я.П. Павлович-Сенета,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

В умовах динамічного розвитку інформаційно-комунікативних технологій все більшого значення набуває адміністративно-правове забезпечення процедур надання адміністративних послуг. Адже, основним пріоритетом у діяльності публічної адміністрації визнається реалізація її сервісної функції, що передбачає практичну діяльність щодо реалізації та захисту прав та свобод фізичних та юридичних осіб.

Питання адміністративних послуг в Україні були предметом науково-теоретичних досліджень таких вчених як В. Авер'янов, В. Гаращук, Н. Гнидюк, І. Голосніченко, Я. Гонцяж, І. Ібрагімова, Р. Калюжний, В. Кампо, С. Ківалов Т. Коломоєць , І. Коліушко, Є. курінь, Р. Куйбіда, І. Лазарєв, А. Ластовецький, М. Лесечко, Н. Нижник, О. Пастух, В. Петренко, А. Поляк, В. Тимощук, В. Харитонова, В. Ципук, А. Чемерис, Х. Ярмак і ін. Незважаючи на ґрунтовність наукових робіт цих відомих вчених, які створили базу для нового погляду на правову природу адміністративних послуг, значне коло питань, пов'язаних з визначенням процедури їх надання залишилися дискусійними або недостатньо дослідженими.

Ефективне і вільне здійснення прав людини – одна з головних ознак демократичного суспільства і правової держави. Права людини в сучасній

українській державі повинні стати не другорядним чинником, здійснюваним в сфері перетворень публічної влади, а головним орієнтиром її діяльності. Місце домінуючої в минулому ідеології «панування» держави над людиною сьогодні замінює ідеологія «служіння» держави громадянському суспільству. А основною формою реалізації зазначеної ідеологіє є взаємодія з громадянами, шляхом надання їм ефективних публічних послуг.

Мета «служіння» держави інтересам людини хоч і знайшла пряме відтворення в Конституції та законах України, але ще не стала панівною, як у свідомості державних службовців, так і в практичній діяльності органів публічної влади. Це є складним завданням, оскільки вимагає якісно нового підходу до визначення сутності і функціональної орієнтації влади [1, с. 117].

Одним з недоліків вітчизняного законодавства в сфері надання адміністративних послуг є відсутність кодифікованого акта, що б детально регламентував процедурні аспекти діяльності органів публічної влади в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами з приводу надання адміністративних послуг. У сучасних державно-правових умовах, виникає потреба законодавчого визначення правової конструкції «процедура надання адміністративних послуг». Адже у практиці надання зазначених послуг сьогодні вирізняються такі її види, як: а) процедура інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності з надання адміністративних послуг; б) процедура звернення за адміністративною послугою; в) процедура ознайомлення і роботи з заявою про надання адміністративної послуги; г) внутрішньо організаційна діяльність суб’єктів надання адміністративних послуг; д) контрольні процедури тощо [2, с. 80].

Важливою проблемою, що потребує вирішення у процесі адміністративно-правового регулювання адміністративних послуг в Україні є регламентація системи суб’єктів надання адміністративних послуг. Адже серед останніх можна виділити типових – органи виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи і специфічних – державні

реєстратори і суб'єкти державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Особливості організації надання адміністративних послуг, що визначені чинним законодавством України, зумовлюють необхідність диференційованого підходу щодо відображення окремих аспектів цих послуг, враховуючи можливість їх надання в електронній та паперовій формі. У сучасних умовах розвитку інформаційних технологій, більш виправданою, безумовно, видається електронна форма надання цих послуг. Адже надання електронних адміністративних послуг зумовлює створення для їх замовників низки нових переваг, таких як швидкий доступ до інформації про послугу через мережу Інтернет та можливість заповнення онлайн електронних форм документів, інформування онлайн замовника про хід розгляду і про результат надання послуги, тощо [3, с. 123].

Удосконалення правового регулювання інституту адміністративних послуг та механізму його реалізації, є надзвичайно актуальним з точки зору забезпечення якості їх надання в Україні, що уже декілька десятиліть намагається подолати корупцію у сфері публічного адміністрування. Законодавче визначення мінімального кола обов'язків майбутніх отримувачів таких послуг, у рамках оперативної та гнучкої процедури їх надання, безумовно забезпечить скорочення корупційних ризиків з боку влади.

Адміністративні послуги – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами виконавчо-розпорядча, правозастосовна діяльність органів публічної адміністрації, спрямована на реалізацію прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, за їх ініціативою, або реалізацію обов'язків останніх.

На сьогодні офіційним і загальноприйнятим є законодавче визначення адміністративної послуги у ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги». Найхарактернішими ознаками адміністративних послуг є наступні:

1) надаються за зверненням фізичної або юридичної особи;

2) забезпечують умови для реалізації суб'єктивних прав чи обов'язків конкретної особи;

3) найбільш типовими адміністративними послугами є проведення реєстрації, видачі документів дозвільного характеру, ліцензій, сертифікація тощо;

3) право на отримання адміністративної послуги та процедура її надання регулюється законами України;

4) адміністративні послуги надаються виключно органами виконавчої влади та місцевого самоврядування (чи посадовими особами, що мають делеговані повноваження), шляхом реалізації владних повноважень;

5) результатом адміністративної послуги в формально-процедурному аспекті є адміністративний акт – як правозастосовний документ (рішення або юридично значуща дія) адміністративного органу, яким задовольняються права, свободи чи законні інтереси особи. Даний адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, яким є особа, що звернулася за отриманням цієї послуги [4].

Усі адміністративні послуги можна класифікувати:

а) за змістом адміністративної діяльності (видача дозволів, реєстрація з веденням реєстрів, легалізація актів, соціальні послуги);

б) за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та правового регулювання процедури їх надання (з централізованим регулюванням, з локальним регулюванням, зі «змішаним» регулюванням);

в) залежно від форми їх реалізації (послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян (медичні послуги, послуги у сфері культури, соціального захисту, освіти та ін.) та власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача свідоцтв, ліцензій);

г) за критерієм платності (платні, безоплатні) [5, с. 87].

Основними недоліками у процедурі отримання адміністративних послуг є: 1) суперечливе правове регулювання, особливо локального рівня (неналежне

правове регулювання процедурних питань); 2) необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів послуг; 3) строки надання деяких послуг є необґрунтовано довгими; 4) процедура надання послуг не є прозорою та швидкою; 5) більшість органів встановлюють обмеження щодо днів та годин прийому громадян, причому часто такий графік прийому є не зручним для осіб.

---

1. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117-122.

2. Демський Е. Ф. Адміністративні послуги та їх юридична. Юридична наука: наук. юрид. журн. 2015. № 1(1). С. 79-86.

3. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / Тимощук В.П., Добрянська Н.Л., Курінний О.В.; за заг. ред. Тимощука В.П., Курінного О.В. Київ, 2015. 428 с.

4. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17

5. Тимощук В. Адміністративні послуги: навч. посібник / за підтримки швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: Софія-А, 2012. 104 с.

О.З. Панкевич,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
М. Баран,
здобувач вищої освіти освітнього ступеня магістр
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

РЕФЕРЕНДУМ ЯК ВАЖЛИВА ФОРМА ПРЯМОЇ ДЕМОКРАТІЇ

На наш погляд, ситуація, котра склалася в Україні щодо правового регулювання проведення всеукраїнських та місцевих референдумів є, м'яко кажучи, доволі парадоксальною.

З одного боку, на всіх рівнях і з усіх трибун лунають «хвалебні оди» цим інститутам прямої демократії, які дійсно дозволяють напряму почути думку Українського народу щодо найбільш важливих суспільно-політичних проблем сучасності.

З іншого боку, в Україні вже декілька років практично повністю відсутня законодавча база щодо процедури проведення будь-яких видів референдумів.

Відтак, на нашу думку, не викликає сумнівів *актуальність* у сучасних вітчизняних реаліях дослідження конституційно-правового інституту референдуму у розвинутих зарубіжних державах.

В останні роки в європейській юридичній та політологічній літературі повсюдно відзначається криза демократії або так звана «демократична рецесія», яка виявляється, зокрема, у зниженні явки громадян на виборах, а також їхній меншій участі у вирішенні політичних питань за допомогою інших демократичних процедур, прийняття владою рішень, котрі йдуть у розріз із думкою населення, і, як наслідок, підрив довіри до уряду.

Очевидно, що західноєвропейські демократії стикаються із різного роду викликами, як внутрішнього (демографічні зміни, зміна політичної культури), так і зовнішнього характеру (процеси глобалізації, європейської інтеграції, міграції, тероризму). Це є причиною того, що громадяни європейських держав вимагають своєї більшої залученості до механізму прийняття рішень державного значення.

З точки зору юридичного змісту демократичні процедури часто зводяться до висловлення правоздатним громадянином своєї думки із публічного питання, що вимагає колективного вирішення й подальшого його врахування для закріплення у формальному рішенні, яке виносить повноважний орган публічної влади.

У рамках процедур представницької демократії передбачається передача громадянами свого права на ухвалення остаточного державного рішення представникам, котрі формують повноважний орган влади. Відтоді, коли загальні вибори стали переважаючим способом формування вищих органів державної влади, ясна річ, широкі верстви населення були залучені до відповідних демократичних процедур. Можна вести мову про те, що здійснення демократії у представницькій формі наразі домінує порівняно із інститутами прямої демократії. Прийняття та зміна правових норм, що регулюють демократичні процедурні питання, як відомо, знаходяться в компетенції представницьких органів влади, які й визначають розвиток прямої демократії в державі.

У багатьох європейських джерелах конституційного права представницьку форму демократії пропонується розглядати як переважаючу, порівняно із безпосередньою, через безліч недоліків останньої, серед яких те, що в рамках здійснення прямої демократії відбувається дестабілізація політичної системи, не враховуються права меншин, мають місце негативні тенденції тощо.

У вітчизняній юридичній літературі автори також вказують на такі недоліки прямої демократії, як проблеми, пов’язані із колективним ухваленням

рішень, абсентеїзм, некомпетентність громадян щодо низки проблем, як державного, так й міжнародного значення [1, с. 511].

Незважаючи на вищезазначені недоліки, на думку окремих дослідників, «в Європі переважно присутнє гостре відчуття недостатності засобів представницької демократії для вирішення значущих суспільно-політичних питань» [2, с. 623]. Оптимальним вирішенням цієї серйозної проблеми у зазначених обставинах, на наш погляд, є розвиток та вдосконалення нормативно-правового регулювання інститутів безпосередньої демократії, пошук оптимальних моделей їхнього нормативного закріплення.

На сучасному етапі свого розвитку в науці конституційного права сформувалася рамкова концепція, яка вписує пряму демократію до системи інституційно-правових «координат» сучасної державно-правової моделі. При цьому під різними формами прямої демократії пропонується розуміти сукупність правових механізмів, що діють у державному контексті, за допомогою яких виявляється стримуючий вплив на публічну владу [3].

В дію описані механізми здебільшого приводяться виключно в тому випадку, коли в регулярній інституційній системі трапляються збої, а саме – невідповідність дійсної волі представницького органу волі народу під час вирішення конкретного питання.

Таким чином, роль, яку в державно-правовій системі виконує пряма демократія – це забезпечення підконтрольності та відповідальності представницьких органів перед своїми виборцями, обмеження її свавілля. Іншими словами, пряма демократія є специфічним механізмом, інститутом усередині демократичного режиму, котрий врівноважує здійснення влади за допомогою представницької демократії.

При цьому серед різних форм, в яких реалізується пряма демократія, референдум являє собою вищий вияв народовладдя. Дозволимо собі стверджувати, що саме у ньому знаходить практичне втілення народний суверенітет. Саме національний загальнодержавний референдум на практиці означає наділення громадян правом верховної законодавчої влади.

Пошук нових рішень у сфері нормативно-правового регулювання референдуму дозволяють розширити можливості його використання, служить врівноваженню прямих та представницьких форм демократії, сприятиме більшій залученості громадян до процесу прийняття політичних рішень, і, як наслідок, зниженню рівня радикалізму в суспільстві.

У цьому зв'язку важливо вивчити підстави та закономірності виникнення конкретних форм правової регламентації процедур прямої демократії, а також виявити та осмислити умови, які сприяють розвиткові прямої демократії, так само, як і умови, що перешкоджають цьому процесу [4].

Питання виникнення й поширення в практиці демократичної держави процедури референдуму в історичній ретроспективі у цілому достатньо добре вивчені та досліджені. Існує при цьому декілька точок зору щодо відліку проведення перших референдумів.

Згідно із однією із них, батьківщиною референдуму та низки інших інститутів безпосередньої демократії прийнято вважати Швейцарію.

Історичні відомості дозволяють зробити висновок, що пряма демократія старовинних земель Швейцарії мало чим відрізнялася від існуючої в той час практики суверенітету громади в межах власне общинних земель, у тому числі і громади міської. Зазначимо, що аналогом Швейцарської форми прямої демократії XIII століття є Новгородське вічове правління, ісландський Альтинг та інші додержавні форми прямої общинної демократії.

Друга версія обґрунтовано пов'язує початок прямої демократії із зародженням республіканської форми правління. У цій версії першим усенародним голосуванням вважається французький конституційний референдум 24 червня 1793 року, на якому була прийнята перша республіканська конституція Франції. А в 1848 році Швейцарія теж стає республікою, там приймається конституція за зразком конституції США. Але тільки після перегляду конституції в 1874 р. у Швейцарії стало можливим проводити референдум на федеральному рівні. Таким чином, у період нової історії тільки в трьох державах проводилися референдуми: у Франції, у США і

в Швейцарії. У цих країнах з 1793 по 1900 рік зафіксовано проведення сімдесяти одного референдуму, 80 відсотків із яких припадає саме на Швейцарію [5, с. 27–29].

Географія проведення референдумів в Європі починає розширюватися в зв'язку із процесами, що зумовили нову історичну епоху (Новітній час).

Новітній час, своєю чергою, також можна розділити на три періоди, кожен із яких має свою характерну історію розвитку форм прямої демократії. Але ці питання будуть вже предметом подальших наших досліджень.

---

1. Аніщук Н. В., Афанасьєва М. В., Бакаянова Н. М. Проблеми сучасної конституціоналістики: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 524 с.

2. Арбузкин А.М. Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М. : НОРМА, 2013. 704 с.

3. Інструменти та механізми вироблення й впровадження публічної політики в Україні. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-other_news/2713805-instrumenti-ta-mehanizmi-viroblenna-j-vprovadzenna-publicnoi-politiki-v-ukraini.html.

4. Доповідь «Про верховенство права», затверджена Венеціанською комісією на 86-й пленарній сесії (Венеція, 25 – 26 березня 2011 р.). URL: www. venice.coe.int/docs/2011/cdlad(2011)003rev-rus/pdf 11.

5. Allan T. R. S. Law, liberty and justice: study. Oxford: Clarendon Press, 1993. 294 p.

О.З. Панкевич,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
А.В. Кіцнак
здобувач вищої освіти освітнього ступеня магістр
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

КОНСТИТУЦІЙНИЙ КОНТРОЛЬ: ФРАНЦУЗЬКИЙ ВАРІАНТ

Наука конституційного (державного) права підставно приділяє істотне значення конституційному контролю у контексті зміцнення позицій демократії у сучасному мінливому світі.

Саме поняття «конституційний контроль» є нерозривно пов’язаним із поняттям «конституція». Добре розвинена система конституційного контролю – це характерна та обов’язкова риса ліберальної демократії, спрямованої на захист прав людини.

Судовий контроль має особливу якість, яка відрізняє його від інших форм судових розглядів: це свого роду правова реакція на можливі неправові дії держави в широкому сенсі. Юридичне верховенство конституції, ясна річ, передбачає особливий контроль за її дотриманням.

Поняття конституційного контролю має декілька основних тлумачень. Послуговуючись різними характеристиками конституційного контролю, які даються у політичній і правовій науках, можна дати таке його визначення: *конституційний контроль є специфічною функцією компетентних державних органів, метою здійснення якої є забезпечення верховенства конституції в системі нормативних актів шляхом перевірки на відповідність конституції*

актів і дій органів публічної влади, а також громадських об'єднань, які активно діють у сфері державно-владних відносин [1, с. 39].

Конституційна юрисдикція є визначальним показником, так би мовити, правового клімату. Вона відіграє ключову роль у забезпеченні відповідності правотворчих, правозастосовних та правоохоронних актів Конституції. На нашу думку, юридичний контроль можна охарактеризувати як верховенство права в дії.

Зазначимо, що створення Конституційної ради стало знаковою подією для конституційно-правової доктрини Франції. Не будемо забувати, що закон займає головне місце в ієрархії норм права за республіканської форми правління. Так, Декларація прав людини і громадянина 1789 р., яка входить до «блоку конституційності», визначає закон як «вираження загальної волі» народу, що гарантує дотримання прав і свобод людини [2].

Ідея контролю конституційності законів приходить на зміну ідеї верховенства закону. На наш погляд, саме завдяки сформованим у Франції конституційно-правовим традиціям, не був заснований орган конституційного судового контролю класичного, континентального зразка. Розглянута модель конституційного контролю виявилася достатньо гнучкою, що дозволило спеціалізованому органу конституційного контролю (Конституційній Раді Франції) зайняти важливе місце не тільки в правовій, але і в політичній сфері.

Конституційна Рада Франції пройшла тривалий шлях розвитку й трансформації, ставши не тільки найважливішим механізмом забезпечення верховенства Конституції Франції, але й гарантом стабільності всієї правової системи Франції. Зазначимо, що саме Конституційна Рада у науці конституційного права Франції вважається найважливішим інститутом захисту основних прав і свобод.

Надзвичайно важливим стало включення до «блоку конституційності» Декларації прав людини і громадянина 1789 р. та преамбули Конституції 1946 р., що зробило можливим доступ до вироблених раніше постулатів та гарантій захисту прав і свобод. Так, положення Декларації 1789 р. тривалий час не

застосовувалися, проте після зазначеного включення до «блоку конституційності» Конституційна рада Франції застосовує ці положення у своїх рішеннях досить часто. Так, у своєму рішенні від 4 лютого 2011 р. щодо виплат військових пенсій Конституційна рада Франції побудувала свою мотивувальну частину, ґрунтуючись на статті 6 Декларації 1789 р. [3, с. 790].

З огляду на те, що відсутній єдиний підхід до визначення природи й місця Конституційної Ради Франції в системі органів державної влади, не дивно, що розвиток цього конституційного органу визначається багато в чому його власною практикою, а процесуальна сторона його діяльності в основному спирається на самостійно вироблені принципи.

Звертаючись до сучасної історії Конституційної Ради, нагадаємо, що до реформи 2008 року у Франції був відсутній *наступний конституційний* контроль. Крім того, французька правова доктрина досить довго виступала проти введення права громадян на звернення до Конституційної ради, внаслідок чого право на звернення в Раду мали лише вищі посадові особи держави, 60 депутатів чи 60 сенаторів. Однак розвиток конституційно-правової думки в частині формування і поширення класичної європейської моделі конституційного контролю, змусили переглянути сформовану практику у Франції.

Відзначимо ті демократичні зміни, які відбулися наприкінці XX століття в країнах Центральної та Східної Європи, включаючи створення органів конституційної юстиції, в першу чергу на основі відомої «кельзенівської моделі» з урахуванням національних правових традицій.

Створені конституційні суди розглядають себе в якості органу правової охорони Конституції та захисту основних прав і свобод людини.

Так, в Європі істотно зросла кількість судових органів конституційного контролю, що володіють повноваженнями по здійсненню наступного конституційного контролю, а також правом розглядати звернення громадян у зв’язку із порушенням їхніх конституційних прав і свобод.

Натомість, у Франції ситуація, котра була пов’язана із відсутністю права на звернення громадян до Конституційної Ради, загострювалася у зв’язку із практикою преюдиціальних запитів судів до Європейського Суду справедливості, правом судів проводити перевірку законів на предмет їхньої конвенційності та правом на звернення зі скаргами до Європейського Суду з прав людини.

У справі VanGena en Loos 26/62, Costa v.ENEL, Case 6/64, Simmenthal, 106/77163 Касаційний Суд Франції відзначав, що норма про пріоритет перевірки закону на «конституційність» (тобто, на відповідність Конституції Франції) над перевіркою на «конвенційність» (тобто, на відповідність Конвенції про захист прав людини) суперечить статті 88-1 Конституції Франції [4, с. 29].

Європейський Суд Справедливості при здійсненні правосуддя неодноразово наголошував пріоритет європейського права над національним правом. У зв’язку з чим Касаційний Суд Франції направив преюдиціальний запит до Європейського Суду Справедливості. Останній підтвердив, що новий механізм контролю не вступає в протиріччя зі статтею 267 Лісабонського договору за умови, якщо не виникнуть перешкоди для звернення до Європейського Суду Справедливості.

Особливо варто відзначити взаємодію Конституційної Ради Франції та Європейського суду з прав людини, рішення яких можуть вступати в протиріччя.

Так, постановою Європейського суду з прав людини була скоригована початкова позиція Конституційної Ради по справі «Зелінський та Продаль проти Франції» (1999).

В цьому випадку заявники оскаржили втручання держави в судовий процес шляхом використання закону, що має зворотну силу. Заявники обґрунтували свою позицію тим, що було порушено рівність процесуальних можливостей і, як наслідок, справедливий процес. Раніше Конституційна Рада Франції визнавала конституційність дій Парламенту Франції, однак

Європейський суд з прав людини виявив порушення Європейської Конвенції 1950 р.

Таким чином, були поставлені під сумнів верховенство Конституції та ефективність Конституційної Ради. В результаті Франція опинилася під загрозою неготовності захисту прав людини на національному рівні. Спроби реформування Конституційної Ради у 1990-ті роки не принесли значних позитивних змін. Відомий французький конституціоналіст А. Руссійон зазначає, що, починаючи з 1993 року, ініціативи перегляду Конституції були частими, проте бажана реформа ставала лише елементом спекуляцій в рамках виборчих кампаній. Після обрання Н. Саркозі розпочата ним конституційна реформа внесла чимало новацій у політичне життя Франції. Йдеться, зокрема про введення статті 61-1 до Конституції Франції.

Реформа 2008 року дала поштовх подальшому розвитку Конституційної ради Франції. При цьому важливо відзначити, що, спираючись на сформовані підвалини своєї конституційно-правової доктрині, Франція готова сприймати нові тенденції розвитку, котрі відповідають сучасним викликам.

---

1. Панкевич О. З. Державне право зарубіжних держав: підручник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2019. 260 с.

2. Декларація прав людини і громадянина 1789 р. URL: https://constituante.livejournal.com/10253.html

3. Карпенко К.В. Институт последующего (конкретного) конституционного контроля во Франции. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2013. № 5. С. 781–790.

4. Hourquebie F. Le pouvoir juridictionnel en France. Paris, 2010. 442 p.

О.З. Панкевич,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
О. Кравченко,
здобувач вищої освіти освітнього ступеня магістр
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ІСПАНІЇ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Курс на децентралізацію, котрий, як небезпідставно видається, є мейнстрімом суспільно-політичного розвитку України останніх років, серед іншого, вимагає й постійної уваги до розвитку інститутів місцевого самоврядування, передачі значного обсягу повноважень від центральних органів державної влади до самоврядних органів на місцях. Важливо наголосити, що інститут місцевого самоврядування у повному обсязі та у строгому розуміння цього терміно-поняття може існувати лише в умовах демократичного режиму. Натомість, у тоталітарних державах існує жорстка ієрархічна піраміда влади, керівні вказівки надаються «зверху до низу» і мають виконуватися беззастережно.

Загальноприйнятою є теза, що органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади, займають свою, відокремлену «нішу». Відтак, проблеми оптимального функціонування системи місцевого самоврядування тісно пов’язані із широкою проблемою демократичного врядування.

У цьому контексті цікавим є вивчення (та подальше запозичення для потреб вітчизняного суспільства) досвіду функціонування системи місцевого самоврядування в Іспанії як одній із держав-членів Європейського Союзу.

Політичні та правові перетворення, що відбувалися в Іспанії в період прийняття чинної Конституції Іспанії, знайшли своє відображення в її тексті, закріпивши на конституційному рівні основні принципи територіального устрою держави й взаємовідносин між органами публічної влади різного рівня. Ухвалення Конституції Іспанії 1978 року фактично означало остаточний перехід до демократичного шляху розвитку держави, про що прямо зазначено в преамбулі Конституції Іспанії. Дотримуючись духу Європейської хартії місцевого самоврядування, яка в статті 2 рекомендує чітко визнавати принцип місцевого самоврядування в конституціях держав [1], в тексті Конституції Іспанії 1978 року цілком логічно закріплені основні принципи, що регулюють правове становище органів місцевого самоврядування, їхні взаємовідносин із органами публічної влади держави та автономних співтовариств [2].

Досліджуючи конституційно-правову регламентацію місцевого самоврядування, слід зазначити, що історія іспанського конституціоналізму налічує вже більше двохсот років. За цей період було прийнято кілька конституцій, перша із яких була прийнята в 1808 році й яка серед іспанських конституціоналістів власне конституцією вважається із великими застереженнями.

Подеколи, дотримуючись засад, так би мовити, термінологічного перфекціонізму, її називають навіть не Конституцією, а Байоннським статутом, вказуючи на французьке місто Байонна, в якому документ був прийнятий. Як би там не було, але ухвалення цього документа поклало початок активному розвиткові іспанського конституціоналізму.

Іспанія ніколи не була історично сформованою централізованою державою, вона завжди відрізнялася правовим, політичним і культурним плюралізмом. Іспанська історія містить періоди посилення та послаблення централізації. Слід зазначити, що в XIX столітті поняття, роль та значення

місцевого самоврядування, місце його органів в системі органів публічної влади досить часто були предметом дослідження вчених. Саме в той період були сформульовані та обґрунтовані основні теорії місцевого самоврядування – теорія вільної громади, загальна теорія, державницька теорія. Однак, на жаль, в Конституції 1812 року [3] та в інших конституціях Іспанії XIX століття [4] положення цих теорій не отримали свого належного відображення. Так, територіальний поділ Іспанії на провінції, який зараз є другим рівнем місцевих утворень, було закріплено ще в Конституції Іспанії 1837 року, стаття 69 якої встановлювала положення, згідно із яким в кожній провінції повинні бути провінційні ради, котрі складаються із осіб, кількість яких визначається законом. Статтею 70 Конституції визначалося, що в селах управління здійснюється муніципальними радами, сформованими жителями села із осіб, які відповідно до закону мають право входити до складу відповідної ради. Згідно зі статтею 71 цієї Конституції організаційні аспекти діяльності, а також функції провінційних й муніципальних рад встановлюються спеціальним законом. Тобто в Конституції 1837 року було встановлено організаційні основи місцевого самоврядування Іспанії, проте функціональні основи, самостійність органів управління на місцях й основи їхніх взаємовідносин із органами публічної влади інших рівнів нею не встановлювалися.

Аналогічно питання місцевого самоврядування були врегульовані Конституцією 1845 року. Однак поряд із положеннями, котрі практично дублювали Конституцію 1837 року, вона містила норми, котрі визначають діяльність нових органів місцевого самоврядування. Так, у статті 72 Конституції 1845 року було закріплено, що в селах управління здійснюється муніципальними радами та алькальдом.

Конституція 1856 року дещо розширила регулювання діяльності місцевих органів влади, закріпивши у статті 75 положення про те, що ці органи діють в інтересах відповідних місцевих утворень.

Демократична Конституція іспанського народу 1869 року встановила низку принципів, згідно з якими діють органи місцевого самоврядування. У

статті 99 цієї Конституції було визначено положення, згідно із яким управління в інтересах місцевого населення здійснюється відповідними місцевими органами (муніципальними та провінційними радами, алькальдом).

Поряд із цим закріплювалися нові принципи організації та функціонування місцевого самоврядування, зокрема принцип публічності засідань рад, принцип гласності фінансової діяльності шляхом публікації місцевих бюджетів, рахунків та угод місцевих органів. Водночас передбачалася можливість державного контролю за межами діяльності муніципальних органів. За королем було закріплено право втручатися в справи місцевих органів із метою недопущення виходу за межі своїх повноважень та порушення загальнодержавних інтересів [5, с. 57].

Положення Конституції Іспанської монархії 1876 року в частині регламентації місцевого самоврядування мало відрізнялися від положень попередньої конституції Іспанії.

Істотні зміни щодо визначення самої сутності місцевого самоврядування та його самостійності були встановлені Конституцією 1931 року, яка вперше закріпила, що муніципії, об’єднані в провінції, й регіони володіють автономією. У статті 9 Конституції було встановлено, що всі муніципії Республіки володіють автономією у межах своїх повноважень, формують свої муніципальні ради у відповідно до принципів виборчого права, встановлених у Республіці.

У цьому зв’язку обґрунтовано зазначається, що першою іспанською конституцією, котра принаймні частково задовольнила вимоги історичних іспанських регіонів, стала якраз Конституція Республіки 1931 року [4], що надала реальну можливість розвитку деякої автономії для каталонської, баскської та галісійської територій.

Однак тенденції децентралізації були скасовані розпочатою громадянською війною і приходом до влади Ф. Франко. Після закінчення громадянської війни режим генерала Франко був встановлений на основі унітарної централізованої держави.

При аналізі впливу диктатури в різних зарубіжних державах, наприклад в Іспанії чи Німеччині, знані на теренах СНД конституціоналісти В. Євдокимов і Я. Старцев обґрунтовано відзначають, що в таких державах, як правило, складалася своєрідна муніципальна система, в якій природні об'єднання жителів певної території існували в умовах централізації державного управління, що домінує над самоуправлінням [6, с. 45].

Проведене дослідження становлення та розвитку конституційних основ місцевого самоврядування в Іспанії дозволяє зробити висновок, що сучасна іспанська модель місцевого самоврядування здебільшого являє собою організаційно-правову структуру, котра виникла в період демократичних перетворень в економічному розвиткові держави. Проте далеко не всі положення, котрі раніше містилися в іспанському законодавстві, що стосуються територіальної організації місцевого самоврядування та структури органів місцевого самоврядування, були сприйняті та впроваджені сучасним законодавством.

---

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 року. Офіційний переклад. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036

2. Конституція Іспанії 27.12.1978 р. URL: http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM

3. Конституция Испании 1812 года. URL: http://www.congreso.es/docu/constituciones/1812/ce1812_cd.pdf.

4. Конституция Испании 1931 года. URL: http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf

5. Кеня И.А. Институт местного самоуправления с позиции оптимального соотношения федерального и регионального правового регулирования. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2013. № 7. С. 13–25.

6. Евдокимов В.Б., Старцев Я.Ю. Органы местного самоуправления зарубежных стран: правовые аспекты. М.: Спарк, 2001. 348 с.

О.З. Панкевич,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
Я. В. Мельник,
здобувач вищої освіти освітнього ступеня магістр
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

СТВОРЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ АВТОНОМІЙ ЯК ОДИН ІЗ ВАРІАНТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ КОЛЕКТИВНОГО ПРАВА НА САМОВИЗНАЧЕННЯ

Виконання положень Мінських угод передбачає, як відомо, законодавчу фіксацію особливостей місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей. Фактично, на нашу думку, задля досягнення миру на Сході України пропонується надання цим непідконтрольним на сьогоднішній день районам права широкої регіональної автономії. Очевидно, що така ідея дуже неоднозначно сприймається як вітчизняним політикумом, так й різними прошарками Українського народу.

Гадаємо, що для оцінки та попередження можливих політичних та інших ризиків утілення в життя відповідних положень, є доцільним проаналізувати конституційно-правовий статус територіальних автономій у зарубіжних державах.

І тут ми можемо констатувати, що й за рубежем ситуація в автономних утвореннях не є аж такою безхмарною. Як ілюстрацію згадаймо лише тривалі масові протести у Гонконгу, що відбуваються під гаслом боротьби «проти поширення материкового авторитаризму та збереження демократії автономного району», події в Каталонії, референдум щодо незалежності в Шотландії тощо.

З огляду на зазначене вище, для Української держави видається актуальним і дуже потрібним як в теоретичному плані, так і в практичній площині, ретельне вивчення досвіду правового регулювання функціонування автономних утворень у різних зарубіжних державах.

У контексті даної доповіді наголосимо, що створення територіальної автономії, яка здатна виступити в якості інструменту гармонізації, забезпечення стабільності та прогнозованості внутрішньодержавних відносин, є одним із основних можливих варіантів реалізації права на самовизначення у рамках певної держави.

Як наголошується у науковій літературі, суть права націй (народів) на самовизначення полягає в генетичному прагненні народів самостійно розпоряджатися своєю долею, в умовах повної свободи, за власним бажанням визначати свій внутрішній і зовнішній політичний статус, на власний розсуд здійснювати свій політичний, економічний, соціальний та культурний розвиток [1, с. 11].

М. Бондар зазначає, що «право націй і народів на самовизначення є юридичною передумовою політико-правового статусу нації (народності), в силу якого вона самостійно і вільно здійснює свій економічний, соціальний і культурний розвиток» [2, с. 22].

Право на самовизначення за своєю юридичною природою є колективним правом, тобто належить в цілому народам як самостійним суб’єктам. При цьому О. Лукашева підставно вказує, що такі права не можна розглядати як суму індивідуальних прав осіб, котрі входять до тієї чи іншої спільноти або колективу» [3, с. 151]. Обґрунтованою видається також позиція зарубіжної дослідниці Н. Калери, згідно із якою «колективні та індивідуальні права далеко не ідентичні навіть за умови, що колективні суб’єкти говорять вустами конкретних індивідуумів» [4, с. 118].

Також неприйнятним, на наше переконання, є визначення співвідношення колективних та індивідуальних прав за критерієм їхньої значущості.

Ми не повинні дотримуватися територіальної або екстериторіальної форми самовизначення в суто колективістському плані. Насправді головне завдання полягає в реалізації прав осіб, котрі належать до окремої культурі. Тому необхідно посилити поняття індивідуального самовизначення.

У науковій літературі висловлюється думка, що так звані колективні права тільки добудовують, доповнюють механізм до індивідуальних прав людини, які важливіші. Колективні права важливі, але навколо них багато маніпуляцій. В цілому вони виконують тільки додаткову функцію щодо особистих прав і свобод [5, с. 136]. Така позиція, на наше тверде переконання, викликає серйозні та обґрунтовані методологічні застереження [6].

Як видається, ранжувати колективні та індивідуальні права з точки зору їхньої значимості не є цілком коректно, оскільки такий підхід імпліцитно припускає їх протиставлення, здатне призвести до антагонізму і паралелізму. Крім цього, визнається підвищена цінність одних прав на тлі інших, що чинить деструктивний ефект на їх реалізацію та дотримання в цілому.

В цьому аспекті слід погодитися із тезою М. Бондаря про те, що «навряд чи є підстави шукати в тріаді «індивідуальні права людини – колективні права групи – права нації (народу)» пріоритет тих чи інших прав» [2, с. 24].

Право на територіальну автономію є різновидом права на територіальне самовизначення, котре реалізується в рамках конкретної держави.

Канадський вчений В. Кімличка справедливо вважає, що «автономії є ефективним інструментом захисту меншин від очевидної та існуючої небезпеки домінуючої більшості, яка використовує державний контроль для асиміляції або виключення меншин» [7, с. 186].

Для визначення суб’єктного складу права на територіальну автономію принципово важливо розмежовувати поняття «народ», «нація» та «національна меншість».

Поняття нація та народ у контексті міжнародного права ототожнюються й використовуються як синоніми. Про це свідчать положення пункту 2 статті 1 Статуту ООН, згідно із яким ООН має на меті розвивати дружні відносини між

націями на основі поваги принципу рівноправності й самовизначення народів, а також вживати інших відповідних заходів для зміцнення миру в усьому світі [8]. Доречно відзначити, що у науковій літературі (як вітчизняній, так і зарубіжній) також підкреслюється ідентичність зазначених терміно-понять.

Особливе значення в міжнародному праві надається праву корінних народів на самовизначення, в тому числі конкретизується можливість його реалізації шляхом утворення територіальної автономії. Так, стаття 4 Декларації про права корінних народів встановлює, що корінні народи при здійсненні їхнього права на самовизначення мають право на автономію або самоврядування в питаннях, що належать до їх внутрішніх й місцевих справ, а також шляхів та засобів фінансування їхніх автономних функцій.

Відтак, територіальна автономія є одним із можливих засобів гармонізації, забезпечення стабільності та прогнозованості внутрішньодержавних відносин, зумовлених фактором участі у них національних меншин.

---

1. Авакьян С. А. Конституционное право: Энциклопедический словарь. М.: НОРМА, 2000. 688 с.

2. Бондарь Н. С. Конституционное право как средство разрешения межнациональных конфликтов. *Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и зарубежных стран*: Материалы научной конференции. / Под ред. С. А. Авакьяна. Москва: Издательство Московского университета, 2001. С. 22– 28.

3. Права человека : учебник / отв. ред. Е. А. Лукашева. 2-е изд., перераб. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. 346 с.

4. Калера Н. И. Существуют ли коллективные права? Индивидуальность и социальность в теории прав человека (Реферат). *Конституционное право: Новейшие зарубежные исследования*: Сб. науч. тр. / РАН ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. правоведения; Отв. ред. Андреева Г. Н. М., 2005. С. 118–124.

5. Ковбан А. В. До питання удосконалення доктрини колективних прав. *Правова держава*. 2014. № 17. С. 107–110.

6. Панкевич О. Колективні людські права: деякі філософсько-правові та загальнотеоретичні аспекти (до ювілею Загальної декларації прав людини). *Право України*. 2018. № 9. С. 124–139.

7. Кимлика У. Современная политическая философия: введение. М.: Изд. дом Гос. Ун-та – Высшей школы экономики, 2010. 592 с.

8. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_01

М. М. Прокоф'єв,
ад'юнкт кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ У ПРАВООХОРОННЫЙ СФЕРІ

Протягом досить тривалого часу в Україні увагу громадськості та фахівців приділяється питанням, які пов'язані з проявами корупції на державній службі у правоохоронній сфері. Слід зазначити, що основу таких проявів становить конфлікт інтересів, заснований на корисливій мотивації державного службовця.

Заходи, спрямовані на протидію корупції, привели до певних позитивних результатів, що зазначено у Звіті за результатами оцінки корупційних ризиків у діяльності МВС України [1]. Зокрема, зменшилася кількість випадків отримання державними службовцями хабарів і випадки використання службового становища в особистих цілях.

До сьогоднішнього дня в повному обсязі викорінити дане негативний вплив не вдається. У зв'язку з цим, необхідно розглянути сутнісно-змістовну

характеристику та питання правового регулювання конфлікту інтересів з метою створення ефективного механізму боротьби з ним.

Відповідно до закону України «Про запобігання корупції», конфлікт інтересів це особиста зацікавленість державного службовця, який обіймає посаду, пов'язану з прийняттям заходів, спрямованих на запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів, що виник [2]. Зацікавленість вказаної особи може безпосередньо впливати на неупереджене та об'єктивне виконання посадових обов'язків.

Згадана категорія розкривається через особисту зацікавленість державного службовця, причому, особиста зацікавленість може бути прямою та непрямої. Наведене визначення вказує на причинно-наслідковий зв'язок між особистою зацікавленістю державного службовця і якістю виконання безпосередніх посадових обов'язків.

Можна виділити основні принципи, яким повинна відповідати службова діяльність державного службовця: неупередженість, належний характер, об'єктивність.

Учені по-різному трактують поняття категорії «особиста зацікавленість». Одні визначають особисту зацікавленість як можливість отримання певної вигоди державним службовцям в ході виконання посадових обов'язків. Вигода може бути представлена грошами, цінностями, іншим майном або послугами майнового характеру, іншими майновими правами для себе або для третіх осіб.

Інші вчені в особистій зацікавленості виділяють дві основні складові частини – пряму або опосередковану матеріальну та нематеріальну складові.

Під матеріальною зацікавленістю суб'єкта (державного службовця у правоохоронній сфері) слід розуміти можливість отримання зазначеною особою доходів у вигляді грошових коштів або іншого майна, майнових прав, послуг майнового характеру.

Говорячи про непряму складової, доцільно основну увагу приділити можливості отримання доходів від виконаних робіт або інших вигод і переваг. Водночас особиста зацікавленість може не володіти матеріальним характером.

У деяких випадках вона виникає через наявність родинних або дружніх взаємин між державним службовцям та іншими особами. Це є нематеріальна складова.

Нематеріальна складова має на увазі наявність можливості у посадової особи надавати привілеї, переваги та вигоди особам, які перебувають у родинних чи близьких відносинах. Ми вважаємо, що саме ця позиція найбільш повно відображає суть терміна «особиста зацікавленість» як одного з ознак конфлікту інтересів. Можна стверджувати, що тут додалися інші вигоди і переваги та значно розширилося коло набувачів вигоди.

Зазначений підхід знайшов відображення у Антикорупційній програмі Міністерства внутрішніх справ України на 2020 – 2022 роки [1].

Виникнення та загострення конфлікту інтересів на державній службі у правоохоронній сфері засноване виключно на особистісних якостях державного службовця на його внутрішніх установках.

Не можна не брати до уваги економічні та соціальні фактори, які в досить сильній мірі впливають на варіанти поведінки державного службовця. Відзначимо, що чинне законодавство досить довго не містило переліку зразкових ситуацій, які могли бути причинами виникнення конфлікту інтересів на державній службі, що створювало певні проблеми в ході виявлення та врегулювання конфліктів інтересів, що виникають.

Однак в Інформаційному листі «Про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в системі МВС України» систематизовано основні ситуації, які призводять до конфлікту інтересів [3]. До них відносяться ситуації, пов’язані з такими моментами: підпорядкованість (підконтрольність) суб’єктів, які перебувають у родинних відносинах; звернення посадової особи або його родичів до органу, де він безпосередньо виконує службові обов’язки; виконання контрольних (наглядових) функцій; заняття іншою роботою і отриманням оплати; володіння посадовою особою цінними паперами, які приносять дохід.

Слід звернути увагу на той факт, що виконання державними службовцям посадових обов’язків має відбуватися так, щоб в поведінці не виникало

факторів, що сприяють формуванню корупційній складовій, а інструменти, які використовуються державними службовцями для ефективного виконання посадових обов'язків, не були спрямовані на вирішення особистих побажань.

У законі України «Про запобігання корупції» зафіксовано положення, які в загальному вигляді регламентують запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Основний сенс безпосереднього процесу запобігання виникненню та врегулювання виниклого конфлікту інтересів виражається в зміні положення державного службовця, яке може виражатися в зміні службового або посадового становища, в повному відсторонення державного службовця від посади. Можливий результат, коли державний службовець відмовився від вигоди, яка послужила причиною виникнення конфлікту інтересів.

Державним службовцям вчиняється правопорушення в разі не вжиття заходів, що спрямовані на запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів, що виник. Це може привести до звільнення особи з державної служби.

Аналіз питань визначення конфлікту інтересів на державній службі у правоохоронній сфері має важливе значенням для формування правової держави. Це дає можливість створення найбільш ефективного механізму, спрямованого на протидію корупції є одним з факторів, що зміцнює державність.

---

1. Про затвердження Антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України на період 2020-2022 роки : Наказ МВС України від 31.01.2020 р. № 84. URL. https://mvs.gov.ua/ua/pages/7250_ANTIKORUPCIYNA_ PROGRAMA_ MVS_Ukraini_na_2020__2022_roki.htm

2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII / *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

3. Про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в системі МВС України : Інформаційний лист. Офіційний сайт МВС України. URL. https://mvs.gov.ua/ua/pages/Informaciyniy_list_Pro_zapobigannya_ta_vregulyuvann

ya_konfliktu_interesiv_v_sistemi_MVS_.htm

І.М. Проць,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

БАНКІВСЬКА ТАЄМНИЦЯ, АУДИТОРСЬКА ТАЄМНИЦЯ ТА ІНШІ ВИДИ ТАЄМНИЦЬ У ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Здійснюючи свою діяльність і вступаючи в податкові правовідносини, податкові органи зустрічаються з різними видами відомостей обмеженого доступу, такими як банківська, аудиторська, страхова, комерційна, державна, службова таємниці, персональні дані та інші конфіденційні відомості, які згодом трансформуються в податкову інформацію і охороняються вже в режимі податкової таємниці. У сучасних нестабільних економічних умовах особливої актуальності і значимості набули питання забезпечення фінансової стійкості і фінансової безпеки держави, зокрема його банківської та податкової сфер, оскільки переважна більшість громадян в реальних умовах не тільки є платниками податків, але також тим чи іншим чином задіяні в банківських правовідносинах .

Поняття банківської таємниці міститься у Законі України від 07.12.2000 року «Про банки і банківську діяльність» - інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта, яка стала відомою банку у процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин з ним чи третім особам при наданні послуг банку, є банківською таємницею [1]. Службовці банку при вступі на посаду підписують зобов’язання щодо збереження банківської таємниці. Керівники та службовці банків зобов’язані не розголошувати та не використовувати з вигодою для себе

чи для третіх осіб конфіденційну інформацію, яка стала відома їм при виконанні своїх службових обов'язків [2, с. 202].

Особами, на яких покладається обов'язок щодо дотримання банківської таємниці, можуть бути не тільки працівники банку, які мають доступ до банківської таємниці в силу своєї основної трудової функції, а й посадові особи органів, які здійснюють нагляд і (або) контроль над діяльністю комерційних банків.

Що стосується об'єктного складу, то банківська таємниця і податкова таємниця мають відмінності у визначенні відомостей. Так, якщо перелік відомостей, що становлять податкову таємницю, побудований за принципом

«Все, крім» і багатьма вченими і практиками визнається невдалим, так як, по суті, являє собою перелік винятків, то перелік відомостей, що становлять банківську таємницю, в законі визначено.

Постановою НБУ № 13 від 31.01.2020 року НБУ провів спрощений порядок розкриття банківської інформації, яка містить банківську таємницю.

Банківською таємницею, зокрема, є:

1) відомості про банківські рахунки клієнтів, у тому числі кореспондентські рахунки банків у Національному банку України;

2) операції, які були проведені на користь чи за дорученням клієнта, здійснені ним угоди;

3) фінансово-економічний стан клієнтів;

4) системи охорони банку та клієнтів;

5) інформація про організаційно-правову структуру юридичної особи - клієнта, її керівників, напрями діяльності;

6) відомості стосовно комерційної діяльності клієнтів чи комерційної таємниці, будь-якого проекту, винаходів, зразків продукції та інша комерційна інформація;

7) інформація щодо звітності по окремому банку, за винятком тієї, що підлягає опублікуванню;

8) коди, що використовуються банками для захисту інформації;

9) інформація про фізичну особу, яка має намір укласти договір про споживчий кредит, отримана під час оцінки її кредитоспроможності.

Інформація про банки чи клієнтів, що збирається під час проведення банківського та валютного нагляду, становить банківську таємницю [1].

Банківська таємниця поряд з податковою таємницею співвідноситься з таким видом відомостей, як персональні дані. · До складу банківської таємниці включаються відомості про клієнта, якими є, зокрема, прізвище, ім'я та по батькові, відомості про реєстрацію за місцем проживання, контактний телефон, та інші відомості, що дозволяють ідентифікувати клієнта.

Говорячи про аудиторську таємницю в податкових правовідносинах, слід відзначити, що вона також відноситься до відомостей конфіденційного характеру. При цьому інститут аудиторської таємниці пов'язаний з одним з базових принципів аудиторської діяльності - принципом конфіденційності.

Відповідно до Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» від 21.12.2017 року професійна таємниця аудитора - інформація (матеріали, документи, інше), що стала відома аудитору в процесі надання аудиторських послуг та відповідає таким ознакам:

є невідомою або не є загальнодоступною для широкого кола осіб;

розголошення якої може завдати шкоди інтересам особи, яка звернулася до аудитора, суб'єкта аудиторської діяльності [3].

Аудиторські фірми і аудитори не мають права розкривати третім особам відомості про операції, про рахунки і вклади кредитних організацій, їх клієнтів та кореспондентів, отримані цими аудиторськими організаціями при наданні аудиторських послуг.

Питання про доступ податкових органів до аудиторської таємниці активно опрацьовувався протягом останніх трьох-чотирьох років. За цей час було підготовлено кілька законопроектів, спрямованих на внесення змін в ПК України, пропонується включити в кодекс термін «аудиторська таємниця» і вказати на те, що аудитор може бути допитаний як свідок у справі щодо податкових правопорушень.

Слід зазначити, що зміна правового регулювання інституту аудиторської таємниці забезпечить виконання державою своїх міжнародних зобов'язань щодо обміну інформацією за запитами уповноважених органів іноземних держав у випадках, передбачених міжнародними договорами. Крім того, дані зміни в правовому регулюванні приведуть до реалізації рекомендацій ОЕСР за підсумками першої фази огляду законодавства України в рамках Глобального форуму з транспарентності і обміну інформацією для цілей оподаткування і відповідають міжнародному досвіду взаємодії аудиторських організацій, індивідуальних аудиторів і податкових органів [4].

Національне законодавство вимагає наявності податкової інформації та дозволяє забезпечити доступ до неї з боку податкових органів, а також передбачає ефективні механізми обміну податковою інформацією з компетентними органами в рамках міжнародних податкових договорів.

Слід зазначити, що в результаті аналізу законодавства країн - членів ОЕСР встановлено наявність в нормативних актах цих країн інституту аудиторської таємниці, а також заборони на доступ до неї з боку податкових органів. Однак це не виключає можливості наявності в цих країнах аналогічних процесів по внесенню змін до нормативних актів в частині зазначених положень.

Аудиторська Палата України провела аналіз законодавства багатьох зарубіжних країн і прийшла до висновку, що в Італії, Франції, Німеччині, Великобританії, Люксембурзі, Швейцарії, Польщі та Фінляндії доступ податкових органів до аудиторської таємниці не передбачений.

Тим часом, слід наголосити, що доступ податкових органів за вмотивованим запитом до відомостей, що становлять аудиторську таємницю, не порушить прав добросовісних платників податків, при цьому дозволить заощадити бюджетні кошти на податкове адміністрування.

Податкові правовідносини нерозривно пов'язують податкову таємницю з правовим режимом персональних даних. Відповідно до чинного законодавства персональні дані - відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка

ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована (ст. 2 Закону України «Про захист персональних даних» від 01.07.2010).

Персональні дані можна утотожнити з включенням і відомостей, що становлять банківську, податкову та іншу професійну таємницю.

Справедливо буде відзначити, що режим персональних даних регламентований більш детально і має безліч положень, наявність яких дозволяє зробити висновок про більшу захищеності персональних даних в порівнянні з даними, що становлять податкову таємницю.

У зв'язку з цим доцільно вважати, що на персональні дані, які стали відомими податковим органам, поширюється режим охорони персональних даних, які не переходять в режим податкової таємниці.

Слід передбачити в Законі про захист персональних даних положення, згідно з яким персональні дані осіб, які вчинили порушення законодавства, обмежуються в захисті в тій мірі, в якій це необхідно для здійснення своєї діяльності державними (місцевими) органами.

Більшість правових режимів відомостей обмеженого доступу в процесі їх передачі від однієї особи іншій можуть трансформуватися з одного правового режиму в інший без зміни змісту переданої інформації.

Виняток, вважається, становить державна таємниця та персональні дані.

Правовий режим державної таємниці встановлений Законом України «Про державну таємницю» від 21.01.1994, згідно з яким відомості можуть бути засекречені і розсекречені. При цьому всередині даного режиму встановлюється ступінь секретності відомостей, що становлять державну таємницю, відповідно до ступеня тяжкості шкоди безпеці України, яка може бути заподіяна внаслідок порушення секретності відомостей.

Установлюється три ступені секретності і відповідні грифи секретності: «особливої важливості», «цілком таємно» і «таємно» [5].

Зміна режиму конфіденційності відомостей з режиму державної таємниці на який-небудь інший режим, трансформація його в інший режим законодавством не передбачені.

Державна таємниця і персональні дані, діючи у податкових органах, не переходять під охорону в режимі податкової таємниці, а продовжують охоронятися в своїх режимах конфіденційності відомостей.

---

1. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14

2. Соловйов І. Правовий режим доступу до банківської таємниці. *Податковий вісник*. 2012. № 3. С. 202-209.

3. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21.12.2017 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19

4. Global forum on transparency and exchange of information for tax purposes : peer review report.Phase 1: Legal and Regulatory Framework. URL:http://minfin.ru/common/img/uploaded/library/2012/10/12-10-29_

5. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12

І.М. Проць,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
А.Б. Грищук,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ВИБОРИ ЯК ОДНА ІЗ ФОРМ НАРОДОВЛАДДЯ

Одним із найважливіших атрибутів демократичного суспільства є вільні вибори. Конституція України визначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади України є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Іншими словами, Конституція України проголошує всебічне та повне народовладдя. В Україні система представницьких органів влади базується на основі виборності. Вибори – форма безпосереднього здійснення влади народом при формуванні представницьких органів державної влади і засобом відбору уповноважених представників народу для участі в здійсненні державної влади. Тобто, народовладдя в Україні реалізується через Верховну Раду України, виконавчі, судові органи, а також органи місцевого самоврядування, іншими словами – через усю систему державних органів. Як вже відомо, народ є першоджерелом влади України, тому джерелом державного суверенітету є народний суверенітет, що підтверджується положенням частини другої статті 5 Конституції України, де зазначається, що право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами [1].

В правовій науці, виходячи з різних способів волевиявлення народу, спрямованих на здійснення влади, розділяють дві основні форми народовладдя, а саме: безпосередню і представницьку. Представницька демократія, (репрезентативне народовладдя) – це така форма демократії, за якої громада реалізує своє право приймати рішення через обраних нею представників, які повинні відстоювати інтереси тих, хто їх обрав. Чинна Конституція, на противагу попереднім радянським конституціям, пріоритетним видом демократії визнає безпосередню, що зазначено у статті 69.

Безпосередня демократія включає в себе участь громадян у реалізації різних форм влади,їх безпосередню владну діяльність, яка спрямована на вирішення відповідних державних або суспільних питань, прийняття рішень та їх втілення у життя. Безпосереднє народовладдя проявляється народом, шляхом таємного голосування або ж волевиявлення, вираженням волі через політичні

партії, засоби масової інформації та інші форми безпосередньої демократії, що зазначено у статтях 36, 69 Конституції України. Тобто, безпосереднє народовладдя – це самостійне втілення в життя народом власної волі стосовно власних інтересів або інших народів і держав за їх згодою за сприяння політичних партій, їхніх блоків, інших складових механізму безпосередньої демократії або ж без них [2].

В основі безпосереднього народовладдя лежить формування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, що зазначається в статті 71 Конституції України. Воно передбачає прийняття законів та інших рішень загальнонаціонального або місцевого значення, наприклад, про зміну території України, що підтверджується положеннями 72, 73, 74 статей Конституції України тощо. Безпосереднє народовладдя характеризується рядом питань зовнішньої та внутрішньої політики, соціальних, економічних, екологічних, культурних та інших питань.

З метою відповідності безпосередньої демократії інтересам народу, вона має здійснюватися в певних правових нормах, які попередньо визначаються і закріплюються в Конституції та окремих законах України. Таким чином, у Розділі ІІІ «Вибори. Референдум» Основного Закону закріплено такі основоположні форми прямого народовладдя як вибори та референдум. Цей розділ у структурі Конституції законодавець поставив після розділів «Загальні засади» та «Права, свободи та обов’язки людини і громадянина», що підкреслює незвичайну роль форм безпосередньої демократії [3, с. 84].

Проблемою способу реалізації безпосередньої демократії вже давно займається наука конституційного права. Досить важко стверджувати однозначно що варто назвати формою безпосередньої демократії.

У науковій літературі існують декілька класифікацій форм безпосередньої демократії, оскільки класифікуючи її, кожен вчений керується власним розумінням цього поняття. Численна кількість науковців вважає вибори і референдум єдиними формами безпосередньої демократії, проте інші вчені вважають, що до її системи варто також включати революції, з’їзди, накази

виборців, право відкликання депутата, звіти представників депутатів перед виборцями, збори трудових колективів тощо. Деякі науковці вважають, що до форм безпосередньої демократії можна долучити петиції і листи громадян, але, наприклад, М. Ставнійчук не погоджується з цією думкою, оскільки вона не вважає, що це є уособленням суверенності народу. На її погляд, окрім основних форм безпосередньої демократії – виборів та референдуму, варто включити також консультації громадян, відкликання депутатів та загальні збори громадян. Михайлов М. А. у своїй праці зазначає, що В.В. Комарова звертає увагу на історичний аспект цього питання, вказуючи, що саме вибори та референдум спочатку зараховували до форм безпосередньої демократії, а також відзначає їх значущість, указуючи, що саме через них почало відбуватися імперативне волевиявлення носія влади – народу. Повною мірою підтримуємо таку позицію, оскільки саме особливості форм безпосередньої демократії, досліджені з погляду поєднання цих критеріїв, уважаємо основоположними для їх подальшої класифікації [4, с. 128]. Отож, чіткої класифікації форм безпосередньої демократії не існує.

Можна погоджусь з думкою О.М. Бориславської, що її можна класифікувати за:

1) правовими принципами – на чинні на основі правових норм та чинні на основі традицій і звичаїв;

2) механізмом діяльності – на безпосередньо пов’язані з представницькою демократією, опосередковано пов’язані та не пов’язані з представницькою демократією (або відносно самостійні);

3) результатами функціонування (способом впливу на суспільні відносини) – на імперативні, консультативні, групові, правотворчі та такі, що не створюють правових норм;

4) територіальною ознакою – на національні (загальнодержавні) та місцеві (локальні);

5) суб’єктами – на загальнонаціональні та групові [5, с. 50].

Влада народу має всеохоплююче значення. На думку багатьох науковців, вибори є пріоритетною формою безпосередньої демократії, проте дійсно дієвим показником вони є лише у справді демократичній державі. Адже, «демократія за своїм змістом передбачає перевагу колективного (загальної волі) над індивідом (свободою індивіда)»

---

1. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%802.

2. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17.11.2011 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17

3. І. В. Тетарчук, Т.Є. Дяків. Конституційне право України: навч. посіб. для підготовки до іспитів, К. ЦУЛ, 2017. 218 с.

4. Михайлов М.А. Класифікація типових та нетипових форм безпосередньої демократії. *Підприємницьке господарство і право*. КП: 2017. Вип.10. С.127-131.

5. Бориславська О.М. Конституційна реформа як шлях формування в Україні конституційної системи обмеження правління (на основі досвіду європейської моделі конституціоналізму). *Право України*. 2014. Вип. 7. С.47–54.

І.М. Проць,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
О.Г. Ярема,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ПОДАТКОВИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ВИД ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ, ЙОГО ПРАВОВІ ОСНОВИ

Юридичний енциклопедичний словник визначає державний контроль як одну з форм здійснення державного управління, що забезпечує дотримання законів і інших правових актів, що видаються органами держави [1].

У багатьох наукових роботах терміни «контроль» і «нагляд» вживаються як синоніми. У чинному законодавстві поняття «контроль» і «нагляд» не розмежовано. Співвідношення даних понять до сих пір викликає наукові суперечки. Державний фінансовий контроль - це невід'ємна складова частина діяльності з управління державою, функція внутрішньо притаманна управлінню економікою і підпорядкована вирішенню завдань, що стоять перед державною. Контрольна функція пов'язана з контролем розподілу ВВП (валового внутрішнього продукту) за існуючими напрямками і витрачанням їх за цільовим призначенням.

Державний фінансовий контроль являє собою один з видів державного контролю і здійснюється на всіх стадіях фінансової діяльності, тобто в процесі збирання, розподілу (перерозподілу) та використання фондів грошових

коштів. Він спрямований на перевірку дотримання фінансового законодавства та доцільності використання фінансових ресурсів в діяльності всіх державних, муніципальних органів влади, а також господарюючих суб'єктів, що функціонують на всіх формах власності. В сучасних умовах відбувається не спрощення, а ускладнення фінансової діяльності, як наслідок - ускладнення і фінансового контролю, який об'єктивно притаманний усім типам економіки, в тому числі ринкової економіки. Ускладнення пов'язане з тим, що здійснення державою фінансової діяльності охоплює і діяльність господарюючих суб'єктів, заснованих на різних формах власності. Отже, фінансовий контроль охоплює не тільки фінансову діяльність державних, муніципальних, а й інших організацій, фізичних осіб, громадян-підприємців з метою підтримки законності і правопорядку в сфері фінансів [2, с. 111].

У літературі фінансовий контроль визначається як контроль з боку уповноважених державою органів і організацій за законністю дій в процесі збирання, розподілу та використання грошових фондів держави і муніципальних утворень з метою здійснення ефективної фінансової політики в суспільстві для забезпечення прав і свобод громадян [3, с. 49].

Фінансовий контроль є складною, багатоаспектною категорією. З одного боку, це функція державного управління, по відношенню до якого виступає засобом, інструментом реалізації політики держави. З іншого боку, сам фінансовий контроль можна розглядати як управлінську діяльність, що має свої методи, способи, форми реалізації. Розкриттю сутності контролю сприяє розгляд його у всіх аспектах свого прояву. Однак визначальним його призначенням в суспільстві є виявлення його співвідношення з державним управлінням. Метою державного управління є досягнення в суспільстві правового порядку, діяльності, що будується в суворій відповідності до вимог закону, яка закріплюється в нормативних правових актах. Для досягнення даної мети держава організовує проведення контролю в різних сферах і галузях суспільного життя, в тому числі в сфері фінансів, в процесі здійснення фінансової діяльності [4, с. 19].

Отже, фінансовий контроль, в тому числі державний фінансовий контроль, виступає засобом досягнення завдань, які держава встановлює для забезпечення правопорядку у суспільстві. Відповідно, метою фінансового контролю є також досягнення правопорядку, а не тільки дотримання законності [4, с. 20].

Фінансовий контроль в літературі поділяють на кілька видів. Залежно від часу проведення фінансовий контроль може бути попереднім, поточним і наступним. Попередній фінансовий контроль здійснюється на етапі розгляду і прийняття рішень з фінансових питань. Це, насамперед, стосується процесу визначення обсягу фінансових ресурсів держави на плановий період, що акумулюються в Державному бюджеті, а також їх розподілу між одержувачами фінансових ресурсів. Його об'єктом є документи у вигляді фінансових планів, відомостей, накладних, касових ордерів, чеків та ін. Поточний фінансовий контроль - це контроль за безпосередньою оперативною фінансовою діяльністю, інакше кажучи, це контроль за фінансовим процесом. Проводиться у процесі виконання фінансових планів, проведення господарсько-фінансових операцій, реалізації матеріальних цінностей, коли перевіряється додержання норм і нормативів використання матеріальних цінностей і грошових ресурсів, відповідність випуску продукції виконанню планів витрат, використання раніше виданих ресурсів. Наступний фінансовий контроль - це контроль за фінансовими результатами діяльності. Здійснюється після завершення звітного періоду і фінансового року за наслідками фінансово-господарської діяльності після проведення грошових операцій, списання матеріальних цінностей, виконання фінансових зобов'язань перед державою.

За ступенем імперативності також виділяються обов'язковий і ініціативний фінансовий контроль [5, с. 14]. Обов'язковий фінансовий контроль здійснюється: а) в силу вимог законодавства (наприклад, контроль з боку представницьких (законодавчих) органів влади за виконанням бюджету за підсумками за рік); б) за рішенням компетентних державних органів (наприклад, перевірки і обстеження платників податків з питань оподаткування з боку органів Державної податкової служби, контроль, що проводиться на

основі рішення правоохоронних органів). Ініціативний фінансовий контроль здійснюється за самостійним рішенням господарюючих суб'єктів.

Залежно від суб'єктів, на яких покладено фінансовий контроль, він підрозділяється також на кілька видів. М.Білуха, наприклад, називає такі види контролю:

За суб'єктним складом органів, що здійснюють фінансовий контроль фінансовий контроль поділяють:

1) фінансовий контроль органів законодавчої влади та місцевого самоврядування;

2) фінансовий контроль Президента України;

3) фінансовий контроль органів виконавчої влади загальної компетенції;

4) фінансовий контроль органів виконавчої влади спеціальної компетенції;

5) фінансовий контроль фінансово-кредитних органів;

6) відомчий та позавідомчий фінансовий контроль;

7) внутрішньогосподарський фінансовий контроль;

8) громадський фінансовий контроль;

9) аудиторський фінансовий контроль.

За сферами фінансової діяльності, що підлягають фінансовому контролю: бюджетний; податковий; валютний; кредитний; інвестиційний; страховий; контроль за грошовою масою.

Податковий контроль як правовий інститут відомий і затребуваний у всьому світі. У всіх цивілізованих демократичних країнах здавна склалася і досить успішно функціонує система податкового контролю і є наявність розгалуженої мережі контролюючих органів. Причому в кожній окремій країні на різних історичних етапах податковий контроль мав свої специфічні риси із застосуванням своєрідних методів, в залежності від існуючої форми правління, державного устрою та політичного режиму.

В даний час наша держава вкрай потребує вдосконалення і підвищення ефективності податкового контролю, оскільки від результативності контрольної роботи податкових органів по забезпеченню повного і своєчасного

надходження податків і зборів багато в чому залежить ефективне функціонування не тільки регіональної економіки, а й сталий розвиток країни в цілому.

Податковий контроль, будучи одним з видів державного фінансового контролю, пронизує всі сфери суспільного життя, в яких функціонують господарюючі суб'єкти, які отримують доходи від своєї діяльності.

У літературі зазначається, що сучасний рівень розвитку суспільних відносин в сфері оподаткування та постійне вдосконалення податкового регулювання передбачають необхідність наукового аналізу правових перетворень і осмислення тих організаційно-правових механізмів, які використовуються державою для реалізації своїх інтересів при здійсненні податкових функцій [6, с. 115].

Найбільш значущою в цьому відношенні є створена державою система податкового контролю, правове оформлення якої покликане забезпечити дотримання балансу інтересів держави і осіб, які виконують податкові обов'язки. Більшою мірою саме в рамках податкового контролю день у день відбувається реалізація державних інтересів у податковій сфері, що, природно, викликає підвищений інтерес до вивчення функціонування своєрідного механізму податкового контролю.

---

1. Великий енциклопедичний юридичний словник. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; За ред. Юрій Сергійович Шемшученко; Київ: Юридична думка, 2007. 990 с.

2. Грачова Є. Ю. Проблеми правового регулювання державного фінансовог о контролю.К.: *Юриспруденція*, 2000. С. 111-120.

3. Андрійко О.Ф. Державний контроль і тенденції його розвитку в умовах ринкових відносин. *Міжвідомчий збірник наукових праць «Правова держава».* Випуск 4. К.: Наукова думка, 1993. С 49-53.

4. Андрійко О.Ф. Державний контроль: теорія і практика. К.: Національна Академія наук України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Відділ проблем державного управління і адміністративного права, 1999. 23 с.

5. Азима В.І. Позитиви аудиту ефективності. *Фінансовий контроль.* 2004. № 6. С. 14-15.

6. Адміністративна юрисдикція податкових органів: підручник. за ред. М. А. Лапіної. К., 2012. 274 с.

І.М. Проць,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін,
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
Ю.В. Кузьмочка,
здобувач вищої освіти юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ ВЛАДИ, ДЕМОКРАТІЇ, НАРОДОВЛАДДЯ ТА САМОВРЯДУВАННЯ

Проблеми влади в історії людства завжди були і є найбільш гострими і важливішими у його життєдіяльності. Питання влади, пошук її ефективності, оптимальної форми та організації, відносяться до так званих вічних питань. Людське суспільство пройшло становлення, розвиток і формування влади від її племінної, родової, первісно-общинної, феодальної та кріпосницької, до сучасних її видів і форм. Ґрунтуючись на звичаях, традиціях, силі чи авторитеті, влада, мала, хоча і не завжди правовий, але публічний характер. У сучасних наукових джерелах, присвячених проблемам влади, з’явилось чимало праць з теорії держави і права, конституціоналізму, що, безумовно, є позитивним для правової науки, натомість нерідко конструктивний аналіз сучасних проблем народовладдя, зводиться до з’ясування певної термінології, зокрема, щодо

понять влади, демократії та народовладдя. Натомість, це, своєю чергою, також спонукає до уточнення вказаних понять в аспекті розв'язання поставленої проблеми в сучасних умовах. Зокрема, чи варто досліджувати різницю понять «народовладдя» і «влада народу» або ж таких понять, як: «правління», «управління», «керування» та «володарювання» тощо.

Не випадково в демократичних країнах державна влада, як правило, ґрунтується не на авторитеті сили а на силі авторитету, на повазі до закону, до самої влади, оскільки вона належно забезпечує права і свободи громадян. На сьогодні, представляє інтерес співвідношення права і влади. З одного боку, влада має важелі, які ґрунтуються на праві, з іншого, сама має підкорятися праву. У цьому співвідношенні, як зазначає С. С. Алексєєв, право домінує над владою [1, с. 113].

Однак лише у своїй органічній єдності вони є знаряддям правопорядку в суспільстві. Якщо запитати будь-якого громадянина, що таке влада, відповідь буде, як правило, однакова, асоційована чи то з президентом держави, урядом, парламентом, із прокурором, суддею, податківцем. На жаль, в абсолютній більшості, поваги чи любові до своєї влади люди не виявляють. Отже, визначати поняття влади поза її конкретними носіями, справа безперспективна і не конструктивна. З цього приводу варто навести як приклад таке поняття влади: «влада – це авторитетна сила, вольові відносини між людьми, в яких ті, хто має владу, визначають програми поведінки підвладних осіб» [2, с. 34–35]. Що дає для науки і практики подібне визначення влади? Мало того, що влада визначається як сама влада,вона визначається ще і як авторитетна сила. Таке визначення більш підходить до сили і влади кримінальних авторитетів. Однак і таке визначення також має право на існування. Натомість, воно справедливе, якщо мова йде про так звані тоталітарні, авторитарні режими та їх різновидності у формі диктаторських, фашистських та попросту олігархічно-кримінальних режимів.

Що стосується, зокрема, славнозвісного тоталітарного режиму, то сучасний погляд на його поняття, як на політичний режим, в якому влада

функціонує на ґрунті зрощування однієї партії з державним механізмом на основі державної власності, вже не відповідає сучасним реаліям. Як засвідчує практика сьогодення, тоталітарно-автократичні режими зростають і функціонують не стільки на державній власності, скільки на олігархічно-приватній власності і відповідній політико-кримінальній владі. Майже в усіх літературних джерелах, в яких містяться визначення влади, зачіпаються багато її аспектів, окрім, як правило, таких її важливих елементів, як примус та відповідальність. Адже, як відомо, будь-яка влада для її належного здійснення потребує її забезпечення у вигляді певного примусу, певних спонукальних механізмів як примусових, так і заохочувальних.

Щодо відповідальності, то йдеться про відповідальність, передусім, влади перед суспільством і його членами. Стосовно громадян, то вони відповідальні перед владою лише в аспекті дотримання законів, які йдуть від влади, джерелом якої є народ. Влада без відповідальності перед людьми не є правовою, тим більше, якщо вона ґрунтується на авторитеті сили, а не силі авторитету, традиціях та звичаях. У статті 3 Конституції України записано, що «держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [3, с. 8]. Це – конституційна регламентація відповідальності влади перед людьми.

Отже, досліджуючи загальні проблеми влади, і, звісно, на підставі теоретичних поглядів на це, потрібно оцінювати її здійснення з огляду на конкретну ситуацію в суспільстві, в першу чергу, з позиції дотримання прав і свобод громадян, забезпечення їх фізичного, матеріального та духовного благополуччя, в тому числі і відповідальності влади перед суспільством. Як засвідчує історичний досвід, поняття демократії, народовладдя були і є, і, безперечно, будуть основоположними та визначаючими для життєдіяльності суспільства та його громадян.

Проблемам демократії та народовладдя присвячені численні наукові праці. Більшість із них присвячена термінологічній полеміці навколо суті і змісту вказаних понять, на кшталт того, чи тотожні поняття демократії та

народовладдя, або ж народовладдя і влада народу тощо. Не завжди ця дискусія є конструктивною, особливо з практичної точки зору здійснення влади. Натомість, оминути зовсім і термінологічну полеміку в цій проблемі також не можливо, зважаючи на її важливість у плані вдосконалення формування та організації влади в Україні. Ідея народовладдя є ключовою в історії людства, завдяки здійснення якої воно досягло сучасного рівня розвитку громадянського суспільства. Завдяки ідеям народовладдя публічна влада поступово набула його елементів та рис. У численних літературних джерелах міститься велике різноманіття думок щодо поняття народовладдя, як право народу на владу, і як народний суверенітет, та як належність влади народу, як демократія тощо. Видається надмірним ускладнювати надзвичайно важливу проблему через понятійно-термінологічну полеміку, оскільки світова політико-правова наука протягом багатьох століть усебічно та ґрунтовно розкрила поняття народовладдя і демократії. Головне не у понятійних уточненнях, а в дослідженні реального втілення вжиття народовладдя і демократії, дотримання їх принципів, вимог.

Щодо поняття терміна народовладдя, то вбачається, що він є чітким і однозначним. Або ж як народна влада, або ж як влада народу. Це ж стосується і поняття терміна «демократія», який складається, як відомо, із двох давньогрецьких слів –демос (народ) і кратос (влада). Знову ж таки виходить не що інше, як народовладдя. Виникає питання: чи не є у цьому зв’язку якогось ототожнювання вказаних понять. Чи їх протиставлення? Нічого такого подібного не відбувається. Просто ці наче різні терміни розкривають сутність одного поняття – влади народу, народної влади або ж суверенітету народу. Демократія характеризує певний політичний лад, форму державного правління, в основі яких лежить народовладдя, як джерело влади. Тому, не зовсім доречно вживати зазначені терміни в одному контексті, що часто трапляється в наукових працях з цих проблем. До прикладу, логічним будуть такі терміни, як демократична держава, демократичний лад чи устрій, демократична форма правління тощо. Водночас викликає сумнів уживання таких термінів, як

«демократія – основа народовладдя», або ж навпаки «народовладдя – основа демократії» [4, с. 123]. До речі, термін «народовладдя» в закордонних наукових джерелах практично не вживається, його замінює термін демократія, як синонім цього поняття.

Зрештою, термін народовладдя доречніше вживати в розумінні джерела влади, його установчої функції. Термін демократія відноситься до характеристики держави, її форми та устрою, а також суспільного ладу. Слід визнати, що усталеним у правовій науці став термін «демократична влада», який з часом набув відносно самостійного значення поряд із терміном «демократична держава». Зокрема, у статті 1 Конституції України вона (Україна) визначається як демократична, соціальна, правова держава. Отже, Україна, як держава, характеризується з різних сторін в різних аспектах – демократичного в розумінні форми державного правління, соціального і правового в аспекті громадянського суспільства За статтею 5 Конституції України народ є єдиним джерелом влади, яку здійснює безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Логічним є стверджувати, що народ самоврядовується не лише на місцевому рівні, а й у цілому на державному рівні, формуючи найвищі державні органи влади і через них здійснюючи народовладдя, а по суті самоврядування, будучи єдиним джерелом влади. Таким чином самоврядування народу, яке є основою та змістом народовладдя, здійснюється як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях [5, с. 259].

---

1. Печерський В.Г., Трубін Ю.Ю. Правознавство. Навчальний посібник. К. Кондор, 2011. 474 с.

2. Кравченко В. В. Конституційне право України. Навчальний посібник. К.: Атіка, 2000. 320 с.

3. Француз-Яковець Т. А. Забезпечення конституційно-правового статусу людини і громадянина в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т. А. Француз-Яковець; Одес. нац. юрид. акад. О., 2007. 20 с.

4. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання. Х. : Право, 2009. 468 с.

5. Шляхтун П. П. Конституційне право України: підручник. К.: Освіта України ; КНТ, 2008. 592 с.

І.М. Проць,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
В.Ю. Чабак,
здобувач освітнього ступеня магістр
(Прикарпатський інститут ім. М. Грушевського ПрАТ
«ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»)

СИСТЕМА УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ ТА ЙОГО ОСОБЛИВОСТІ

Конституціоналізм – це політико-правова категорія, яка опосередковує місце й роль Конституції України в правовій системі, суспільстві й державі, що знаходять вияв у її верховенстві й характері впливу на суспільні відносини. Повне уявлення про конституціоналізм об’єктивно можливе за умов його визначення за суттю, змістом і формою (формами).

За своєю суттю конституціоналізм є роллю й місцем чинної Конституції України як Основного Закону й акта найвищої юридичної сили в правовій системі держави. Тобто конституціоналізм за своєю суттю – це насамперед верховенство Конституції України. Найбільш повно суть конституціоналізму виявляється в ролі й місці Конституції України в правовій системі. Конституція є не лише актом найвищої юридичної сили, що обумовлює певну ієрархію правових норм і нормативно-правових актів, а також Основним Законом

(основним актом) держави, тобто нормативно-правовою основою всіх нормативно-правових актів як джерел права, усіх галузей та інститутів національного права [1, с. 190].

Конституціоналізм за своєю суттю не обмежується впливом Конституції України на правову систему. Він визначає вплив Конституції України на політику, економіку, соціальну й духовну сфери. Отже, конституціоналізм за суттю – це й конституційність внутрішньої й зовнішньої політики держави; конституційність політичної, економічної, соціальної та духовної (культурної) систем. Загальновідомо, що Основний Закон є породженням сучасної держави й еволюціонує разом із відповідними процесами, які відбуваються в соціумі. Конституційні зміни зазвичай стосуються винятково державного апарату та свідчать про мінливу політичну кон'юнктуру, а не динаміку об'єктивного суспільного інтересу.

За змістом конституціоналізм опосередковує нормативні положення про основні засади конституційного ладу, основні права та свободи людини й громадянина, безпосереднє народовладдя, організацію та здійснення державної влади й місцевого самоврядування, територіальний устрій держави тощо. Конституціоналізм за своїм змістом опосередковує насамперед проголошений і гарантований Конституцією України суверенітет народу й держави, визнання народу єдиним джерелом влади в державі й можливості її здійснення як безпосередньо, так і через органи державної влади й органи місцевого самоврядування.

Водночас конституціоналізм за своїм змістом – це й передбачена Конституцією України організація державної влади як певний порядок і здійснення її шляхом поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а також встановлення певних меж, відомих під назвою противага [2, с. 21].

Конституціоналізм опосередковує не лише норми найвищої юридичної сили й передбачені ними інститути, а й їх реалізацію. Тобто зміст конституціоналізму - це не лише положення Конституції України про права та свободи людини й громадянина та їх гарантії, а й реалізацію; не лише система

органів публічної влади, а і їх діяльність. Отже, конституціоналізм опосередковує як Конституцію України, так і її реалізацію й передбачений нею реальний конституційний лад.

За формою конституціоналізм є насамперед структурою Конституції України як джерела права, а також системою передбачених і гарантованих Конституцією України, конституційним законодавством організаційних і правових форм народовладдя, здійснення державної влади й місцевого самоврядування.

Конституція України за своєю формою, як правило, є єдиним нормативно-правовим актом найвищої юридичної сили.

Звичайно, конституціоналізм опосередковує як нормативно-правові явища, так і вчення про Конституцію України, систему знань у галузі Конституції України, а також правову політику, ідеологію тощо. Відповідно, конституціоналізм у широкому розумінні можна визначити також як вчення про Конституцію України, напрям у правовій політиці держави й ідеологію суспільства.

Отже, конституціоналізм є складним системним утворенням із властивими йому структурними й функціональними характеристиками.

Найбільш детально, тлумачення дефініції «конституціоналізм» розкривається через з’ясування окремих складових цієї багатогранної політико-правової категорії. Систему українського конституціоналізму формують такі елементи:

1.чинна Конституція України як нормативно-правовий акт, тобто нормативно-правові основи українського конституціоналізму;

2.теорія Конституції України, тобто вчення про Конституцію України як наукові основи українського конституціоналізму;

3.історія Конституції України, її становлення й розвиток, тобто історичні основи українського конституціоналізму;

4.ідеологія Конституції України – ідеологічні основи українського конституціоналізму;

5.конституційний лад України – організаційні основи українського конституціоналізму.

Якнайкраще чинну Конституцію України й український конституціоналізм характеризує, звичайно, основна частина Конституції України.

Основними складовими теорії конституціоналізму є такі:

1) досягнення зарубіжної наукової думки про конституцію й конституціоналізм, суверенітет народу й держави, правову, соціальну, демократичну державу, права й свободи людини та громадянина, форми безпосереднього народовладдя, поділ державної влади, парламентаризм, інститут президентства, конституційну юстицію, місцеве самоврядування тощо.

2) вчення вітчизняних мислителів минулих часів про конституцію, суверенну, самостійну, незалежну, соборну, унітарну українську державу, державний лад України, її державний устрій, форму правління тощо;

3) сучасні ідеї й концепції українського конституціоналізму - ідеї про конституційний лад України, права та свободи людини й громадянина, вибори й референдуми, органи державної влади, насамперед про український парламентаризм, інститут Президента України, конституційну юстицію, місцеве самоврядування тощо [3, с. 146].

Складовими теорії українського конституціоналізму є також ідеї суміжних галузей права та споріднених соціогуманітарних наук: філософії, історії, політології, соціології та ін.

Центральним елементом системи українського конституціоналізму є його історія. Основними складовими історії конституціоналізму є такі: 1) передумови, витоки становлення й розвитку українського конституціоналізму, зокрема вітчизняні й зарубіжні політико-правові вчення, практика конституційного будівництва, а також інші правові, політичні, економічні, соціальні, духовні фактори; 2) основні етапи, найхарактерніші тенденції, напрями й форми становлення та розвитку українського конституціоналізму; 3) наслідки, результати, досягнення в становленні й розвитку українського конституціоналізму.

4) Серцевиною ідеології українського конституціоналізму є національна ідея державотворення. Втілюючи її в життя, чинна Конституція України проголошує українську державу суверенною й незалежною, демократичною, соціальною, правовою, яка є за формою унітарною республікою, тобто соборною, самостійною, вільною, демократичною (ст. ст. 1, 2 Конституції України) [4].

Аналіз сутнісних і структурних характеристик українського конституціоналізму являє науковий і практичний інтерес з огляду на необхідність попередження та врегулювання прорахунків державного будівництва, визначення можливих механізмів забезпечення державної єдності. Лише у взаємодії реалізація всіх складових системи українського конституціоналізму дозволить сформувати єдиний державно-правовий простір на засадах демократичності, легальності й легітимності.

---

1. Мелещенко В.Ф. Основи конституційного права України: *Курс лекцій; для студентів*. К.: Вентурі, 2015. 240 с.

2. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Система і структура Конституції України: проблеми теорії та практики. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 4. С. 12-25.

3. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. *Академічний курс: Підруч.*: У 2 т. / За ред. В. Ф. Погорілка. К.: *ТОВ "Видавництво "Юридична думка"*, 2015. 544 с. Т. 1.

4. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. // URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

С.В. Романцова,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри кримінально-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

СЕКСУАЛЬНА ОРІЄНТАЦІЯ ТА ГЕНДЕРНА ІДЕНТИЧНІСТЬ ЯК ПІДСТАВИ ДИСКРИМІНАЦІЇ

Незважаючи на проголошення відданості цінності толерантності у сучасних демократичних суспільствах, гомофобні настрої є глибоко вкоріненими, і, на жаль, це часто поєднується із відсутністю адекватного правового захисту від дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації і ґендерної ідентичності. Це призводить до того, що багато ЛГБТ у різних регіонах світу потерпають від порушень їх прав – на роботі, у школі, в закладах охорони здоров'я, в громадських місцях і навіть у своїх сім'ях, також стають об'єктом насильства на вулицях.

43 відсотки гомосексуальних, бісексуальних, транс- та інтерсексуальних людей у ЄС та кількох інших країнах заявили, що почувалися дискримінованими протягом останнього року[1]. Найбільш поширеною підставою дискримінації названо етнічне походження, на другому місці – сексуальна орієнтація, на третьому – ґендерна ідентичність. Запобігання насильницьким діям на підставі сексуальної орієнтації і ґендерної ідентичності й подолання дискримінації є важливим викликом у сфері захисту прав людини[2].

Дискримінація за ознакою сексуальної орієнтації означає порушення прав людини через те, що вона не відповідає домінуючій гетеросексуальній моделі взаємовідносин, ставить під питання ґендерні ролі, до яких людство звикло, а також через те, що її почуття ніби то не відповідають усталеним соціальним

нормам. Незважаючи на певні успіхи у боротьби із дискримінацією за ознакою сексуальної орієнтації і ґендерної ідентичності, залишаються люди, які досі переконані, що відповідні варіанти сексуальної поведінки мають бути заборонені або, як мінімум, не повинні отримувати рівний із гетеросексуальною поведінкою захист. Існують різні підходи до обґрунтування такої позиції: ЛГБТ спільнота обвинувачується у порушенні релігійних норм, моральних установок, сімейних цінностей, засад забезпечення національної безпеки тощо. Прихильники таких підходів вказують на те, що будь-яке відхилення від гетеросексуальності є проявом хвороби, розпусти, примхи чи помилки ідентифікації, пов'язаної із психологічною травмою[3].

Вкоріненість у суспільстві дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації і ґендерної ідентичності пояснюється існуванням так званої політики відрази. Відраза призводить до повного заперечення людяності іншого індивіда. Наприклад, у Великій Британії у 1950-х роках - відраза середнього члена суспільства є достатньою підставою для того, щоб зробити відповідну практику незаконною, навіть якщо вона не завдає жодної шкоди третім особам або суспільству. Свою заяву він зробив щодо пропозиції декриміналізувати консенсусні одностатеві сексуальні акти.

Протистоїть такій політиці політика поваги автономії людини. Цінність автономії пояснюється її походженням від ідеї гідності людської особистості, адже гідність людини полягає в тому, що вона сама виступає творцем своєї суті. Людина може бути тим, ким хоче бути; вона робить себе такою, якою сама обирає». Вказаний аспект гідності людини знайшов втілення в ідеї її автономії, яка в найбільш простому її визначенні розуміється як саморегулювання (self-rule, self-legislation) і самоврядування (self-government), коли наголос робиться на можливості самоспрямування, вільного від зовнішніх сил, або різноманітності «експериментів у житті» для пошуку «вільного розвитку індивідуальності».

Надзвичайно привабливою ідею автономії робить її обов'язковий зв'язок зі свободою, її розуміння як права не зазнавати втручання з боку держави

(«тримати її на відстані витягнутої руки») чи інших суб'єктів, за винятком випадків, коли таке втручання виправдане легітимною метою.

Правове регулювання сексуальної поведінки підіймає глибокі питання про тип суспільства, яким ми хотіли б його бачити. Особливо яскраво це можна проілюструвати на прикладі вирішення питання щодо легалізації одностатевих шлюбів.

Невизнання одностатевих шлюбів вказує на те, що держава своєю політикою фактично сприяє утвердженню існуючих стереотипів. Вдалою у цьому сенсі є паралель між відмовою легалізувати одностатеві шлюби і ще не так давно актуальною відсутністю легалізації шлюбів між представниками різної расової належності.

На рівні Ради Європи також приділяється багато уваги необхідності захисту від дискримінації за ознаками сексуальної орієнтації і ґендерної ідентичності. Так, наприклад, у Рекомендаціях країнам-членам Ради Європи (2009 р.) звучить рекомендація імплементувати відповідні стандарти, і зокрема заборонити дискримінацію на підставі ґендерної ідентичності в національному законодавстві; при цьому в якості керівництва мають бути використані Джокьякартські принципи (Принципи застосування міжнародно-правових норм про права людини щодо сексуальної орієнтації та ґендерної ідентичності); Парламентська Асамблея Ради Європи прийняла декілька резолюцій щодо захисту від дискримінації за ознаками сексуальної орієнтації та ґендерної ідентичності тощо. Без перебільшення історичного значення набуло рішення ЄСПЛ у справі про одностатеві шлюби (««Oliariandothersv. Italy») [4, с.168].

Отже, вимога толерантності, яка проявляється серед іншого у повазі до сексуальної орієнтації і ґендерної ідентичності людини, набуває не тільки етичного змісту – вона стає принципом правового регулювання, на забезпечення реалізації якого мають бути спрямовані міжнародні, регіональні і національні механізми. Ця теза знаходить підтвердження, зокрема, у практиці інституцій ООН, ЄС, Ради Європи і здобуває статус загальновизнаної. До суспільств, які прагнуть бути демократичними, висувається вимога вживати

законодавчих заходів, спрямованих на захист від дискримінації за ознакою СОГІ, забезпечувати їх ефективну реалізацію за допомогою незалежної судової влади, проводити інформаційні кампанії для подолання стереотипів щодо ЛГБТ тощо. Кожен член такого суспільства не повинен залишатися байдужим до несправедливості, яка вчиняється через «нетрадиційну» сексуальну орієнтацію чи ґендерну ідентичність людини.

Тому, включення до антидискримінаційної конституційної норми таких підстав дискримінації, як сексуальна орієнтація та гендерна ідентичність, є важливим сигналом суспільству**,** і зокрема людям, які потерпають від дискримінації за цими ознаками, що держава визнає існування такої проблеми, що вона готова до виконання своїх зобов'язань у царині поваги прав людини й забезпечення рівних можливостей у реалізації прав людини, незалежно від сексуальної орієнтації й гендерної ідентичності. Відсутність таких підстав, як сексуальна орієнтація й гендерна ідентичність, у переліку підстав дискримінації – це ганебне мовчання, яке є відмовою від фундаментального принципу універсальності прав людини.

---

1. A long way to go for LGBTI equality. European Union Agency for Fundamental Rights. 2020. P.72

2. Pico Della Mirandola J. On the Dignity of Man / Giovanni Pico Della Mirandola / Trans. by R. Gaponigri. Gateway Editions, 1996. 71 p.

3. Уварова О. Повага до сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності людини як вимога толерантності.Право і громадянське суспільство. 2015.№4.с.164-186

4. Вовк Д. Почему Страсбургский суд, будучи прав в деле «Oliariandv. Italy», тем не менее, ошибся // Толерантність у транзитивних суспільствах: філософський, правовий, політичний, соціологічний виміри: Збірка наукових статей та есе / Упорядкування, наукове редагування і передмова О. Петришина, Д. Вовка, О. Уварової. Х : Юрайт, 2016. С. 141-145.

В.В. Сеник,
кандидат технічних наук доцент
завідувач кафедри інформаційного та
аналітичного забезпечення діяльності
правоохоронних органів факультету № 2
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ З МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПИТАННЯХ РОЗВИТКУ СИСТЕМ ВІДЕОСПОСТЕРЕЖЕННЯ

Успішне вирішення завдань Національною поліцією, визначених ст. 2 закону України «Про Національну поліцію» [1] залежить як від своєчасної та злагодженої діяльності всіх її служб та підрозділів, так і від ефективної взаємодії з іншими суб'єктами, наприклад, з місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, які також виконують функції щодо профілактики злочинності. Насамперед з ними територіальні підрозділи Національної поліції України на місцях мають налагоджувати взаємодію у напрямі виконання поставлених завдань з побудови та введення у експлуатацію систем відеоспостереження та відеоаналітики.

Одним із основних елементів встановлення даної взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування є розроблення та укладання угод (меморандумів) про співробітництво щодо запровадження та користування системами відеоспостереження і відеоаналітики.

Організаційні, технічні й інші дискусійні питання, які можуть виникнути під час розбудови та запровадження систем відеоспостереження та відео-аналітики на місцях слід вирішувати під час відкритих зустрічей з

відповідальними особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які відповідно до положень ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію» [1], повинні проводитися з метою ефективного співробітництва не рідше одного разу на два місяці.

Одним із найбільш дієвих методів встановлення такого співробітництва є ініціювання Національною поліцією України питання щодо включення до різноманітних регіональних програм протидії (профілактики) злочинності, забезпечення публічної безпеки та порядку, безпеки дорожнього руху тощо заходів з розвитку та розбудови систем відеоспостереження та відеоаналітики, у тому числі забезпечення їх подальшого фінансування.

Під час цього, з метою забезпечення довгострокової взаємодії, територіальні органи Національної поліції мають брати активну участь у затвердженні програм розвитку регіону (населеного пункту) та прийнятті бюджету в частині забезпечення фінансування на розбудову та функціонування систем відеоспостереження та відеоаналітики.

Визначені в регіональних програмах заходи із забезпечення систем відеоспостереження та відеоаналітики мають передбачати як короткострокову (закупівля обладнання та запуск системи), так і довгострокову взаємодію (розвиток (розбудова), модернізація й обслуговування).

У обов’язковому порядку слід передбачити порядок доступу відповідних підрозділів Національної поліції до муніципальних систем відеонагляду, загальну схему і порядок обміну відеоінформацією, інтегрування отриманих результатів до діючих інформаційних систем Національної поліції України, наприклад, до інформаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції» [2].

Важливо також зосередити увагу (як свою, так і органів державної влади та органів місцевого самоврядування) на питання захисту інформації, яка буде використовуватися і вже використовується зі службовою метою. Це питання є також одним з найважливіших питань органів Національної поліції України під час розбудови систем відеоспостереження та відеоаналітики. Тому під час

впровадження систем відеонагляду необхідно особливу увагу звертати на надання доступу до конфіденційної інформації з систем відеоспостереження та відеоаналітики.

При цьому, доступ до аналітичних даних щодо розпізнаних номерних знаків, обличчя та інших інформаційних ресурсів, які використовуються з оперативною метою, мають мати виключно працівники Національної поліції, а у випадку службової необхідності, й інші правоохоронні органи.

Не вдаючись до окремих питань забезпечення захисту інформаційних ресурсів систем відеоспостереження та відеоаналітики, які описані в ряді робіт [3–5], ми вважаємо, що одним із дієвих організаційних (адміністративних) заходів щодо захисту такої інформації було б розміщення серверного обладнання систем відеоспостереження та відеоаналітики чи оброблених даних відеоаналітики в Головних управління Національної поліції в областях (наприклад, у підрозділах Управління інформаційно-аналітичного забезпечення чи Управління аналітичного забезпечення та оперативного реагування).

У випадку розміщення серверного обладнання систем відеоспостереження та відеоаналітики в інших місцях відповідальним працівникам Національної поліції слід обов’язково провести всі необхідні заходи, які унеможливлять доступ до конфіденційної інформації інших осіб, аж до створення та супроводження комплексної системи захисту інформації [6; 7]. Також це може забезпечуватися шляхом безперешкодного (віддаленого) доступу до сервера уповноваженими працівниками Національної поліції з можливістю виконання ними функцій адміністратора, а також контролю за використанням отриманої інформації визначеними користувачами.

Окрім цього, враховуючи надважливість питання забезпечення конфіденційності інформації, яка використовується в службових цілях, в межах взаємодії територіальних органів Національної поліції з місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування надзвичайно важливим є вирішення питання доступу до архівів відеоматеріалів з відеокамер, які перебувають у муніципальній власності, з можливістю надання

адміністративних прав поліцейським (внесення інформації до системи, доступу до архівної інформації, технічного обслуговування та супроводження системи тощо).

У процесі взаємодії доцільно звертати увагу місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування на те, що норми чинного українського законодавства, які регулюють їх діяльність, передбачають їх компетенцію та обов'язки щодо сприяння та забезпечення діяльності правоохоронних органів.

Наприклад, відповідно до ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження щодо сприяння діяльності правоохоронних та інших державних органів, у тому числі Національної поліції України.

Нормами Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [9] визначено, що одним з основних завдань місцевих державних адміністрацій є забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян, що досягається, зокрема, шляхом здійснення фінансування заходів, пов'язаних, у тому числі, з охороною довкілля та громадського порядку.

У процесі взаємодії з місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування відповідальні працівники Національної поліції мають довести доцільність та корисність утримання системи відеоспостереження не лише для забезпечення правопорядку, а й для роботи інших служб, наприклад, комунальних. Так, наприклад, використовуючи систему відеоспостереження та відеоаналітики, можна отримувати в онлайн-режимі інформацію про аварії на мережах тепло- та водопостачання, об'єктах інфраструктури та життєзабезпечення населення, контролювати трафік на дорожній мережі та стан дорожнього покриття, здійснювати віддалений нагляд за зеленими насадженнями чи іншою комунальною власністю.

У ході організації роботи щодо розбудови систем відеоспостереження та відеоаналітики територіальні органи Національної поліції України повинні бути

головними координаторами та забезпечувати контроль за виконанням спільних заходів з її побудови та ефективністю використання, організовувати створення в ситуаційних центрах поліції автоматизованих робочих місць відеонагляду та відеоаналітики з можливістю розширеного доступу до програмно-апаратного комплексу системи.

---

1. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19/.

2. Про затвердження Положення про інформаційно-телекомунікаційну систему «Інформаційний портал Національної поліції України» : наказ МВС України від 03.08.2017 р. № 676. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1059-17.

3. Організаційно-правовий супровід захисту інформаційних систем підрозділів Національної поліції України на основі міжнародних стандартів / Т. В. Рудий, О. В. Захарова, В. В. Сеник, С. В. Сеник, М. І. Ізьо. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. Львів : ЛьвДУВС, 2017. Вип. 2. С. 213–225.

4. Негодченко В. О. Особливості забезпечення органами Національної поліції України захисту інформації з обмеженим доступом. Особливості розвитку публічного та приватного права в Україні : міжнар. наук.-практ. конференції (м. Харків, 15–16 липня 2016 р.). Харків : Асоц. аспірантів-юристів, 2016. С. 32–36.

5. Сеник В. В., Рудий Т. В., Сеник С. В., Магеровська Т. В. Основи технологій захисту інформації в комп’ютерних системах : навч.-метод. посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2019. 192 с.

6. Що таке комплексна система захисту інформації (КСЗІ). URL : http://altersign.com.ua/korysna-informacija/pobudova-kszi/shcho-take-kompleksna-systema-zahystu-informaciji-kszi.

7. Сеник С. В. Дослідження організаційних основ побудови комплексних систем захисту інформації з обмеженим доступом у підрозділах Національної поліції України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. Львів : ЛьвДУВС, 2018. Вип. 4. С. 180–189.

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text.

9. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. *База даних «Законодавство України» / ВР України*. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text.

С.В. Сеник,
науковий співробітник
відділу організації наукової роботи
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ФЕДЕРАТИВНІЙ РЕСПУБІЛІЦІ НІМЕЧЧИНІ

Публічна служба Німеччини регулюється положеннями Основного Закону Німеччини (Grundgesetz f?r die Bundesrepublik Deutschland), який вступив в силу 23 травня 1949 року та є одночасно Конституцією ФРН. Ч. 2 ст. 33 цього Закону встановлює рівний доступ громадян до всіх державних органів. В ній написано, що «кожен німець має рівний доступ до всякої державної посади у відповідності зі своїми здібностями та професійною кваліфікацією». В Ч. 3 ст. 33 Основного Закону Німеччини встановлений принцип рівності на державній службі, а також те, що ніхто не може бути обмежений в своїх правах через свою релігію або світогляд. В галузях, де в управлінських структурах недостатня кількість жінок, за умови рівної професійної підготовки на заміщення певної

посади державних службовців, перевага надається жінкам [2]. Також в Основному Законі Німеччини прописані основні принципи публічної служби.

Насамперед корисним є досвід Німеччини у стимулюванні розвитку форм прямої дії, які активно впроваджувалися на комунальному та земельному рівнях. Наприклад, під час реформування законодавства щодо участі громадян в управлінні рішеннями до всіх комунальних статутів включили право законодавчої ініціативи, визначили тематику ініціатив, форми та механізми виконання прийнятих рішень місцевими органами самоуправління. Завдяки чому, наприклад, у Баварії, лише за два роки після законодавчого врегулювання механізмів прямої демократії зафіксовано понад 330 громадських законодавчих ініціатив. Таким чином можна стверджувати, що посилення форм прямої дії населення Німеччини, сприяло подальшій відкритості та прозорості діяльності державних органів й зростанню зацікавленості населення в особистій участі в прийнятті рішень [1, с. 137].

Система публічної служби та державного управління Німеччини в основному базується на принципах парламентської демократії та федералізму. Головну роль відіграють активно конкуруючі одна з одною політичні партії, саме через це політичну систему Німеччини ще часто називають партійною демократією.

Зазначимо, що значну роль у розвитку сьогоднішньої публічної служби Німеччини відіграли реформи Людвіга Ерхарда. Головно ці реформи здебільшого носили економічний напрям, однак розпочиналися з того, що Ерхард здійснив упорядкування державного бюджету використовуючи систематичне скорочення витрат, заборони набору нових службовців і підвищення окладів, пом’якшення податкового тиску, мінімізацією службових відряджень. Внаслідок сформувалася концепція, яка проголошувала посилення ролі уряду, підпорядкування всіх груп населення загальному благу, примирення всіх класів з існуючим соціальним ладом, твердження «плюралістичного суспільства союзів», побудованого на добровільних спільних діях усіх соціальних груп суспільства. Ця концепція закріплювала головну роль

адміністративно-державного управління в розвитку суспільства. Держава та її інститути проголошувалися стражем загального блага. У такій державі всі посади на державній службі повинні займати фахівці зі спільних інтересів, які визначають політику країни. У цьому, за Л. Ерхардом, полягає сутність нової техніки державного управління [3].

Важливим аспектом публічної служби в Німеччині є те, що вона характеризується високою ефективністю, престижем і пошаною серед населення.

Для адаптації публічної служби до умов сучасного світу Німеччиною обрано тактику «великого якісного стрибка за допомогою маленьких кроків». До таких «кроків» слід віднести децентралізацію державної служби, дивергенцію статусу держслужбовців, переорієнтацію державної служби на «клієнтські» відносини з громадянами [4].

Німецький менталітет сприяє розгляду державного чиновника як представника держави, який служить народу та державі. Тому дану традицію взято для створення системи підготовки державних чиновників й їх подальшого просування по службі.

Отже, досвід функціонування публічної служби Німеччини є досить цікавий та різноманітний. У процесі розвитку він пройшов різні етапи, однак, нині це одна з найпотужніших світових систем управління. На нашу думку, є сенс у використанні досвіду Німеччини для реформування чи вдосконалення державної служби України, оскільки принципи справедливості, об’єктивності, неупередженості під час підготовки та прийняття політичних чи адміністративних рішень, незалежності професійної позиції державного чиновника від впливу політичних або приватних інтересів, відданості інтересам суспільства, держави та її політичному керівництву, сприяє розвитку та становленню професійної, ефективної державної служби, яка здатна домогтися результативної та ефективної діяльності державних органів влади для забезпечення добробуту населення країни та встановлення відповідного адміністративного простору європейського зразка.

1. Ковалевіч І. П. Зарубіжний досвід залучення громадськості до формування та реалізації місцевої політики. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 2. С. 135–140.

2. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн. Київ : Торнадо, 2001. 352 с.

3. Чаркіна А. О. Принципи державної служби в країнах європейського союзу (на прикладі Польщі та Німеччини). *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 16. С. 95–99.

4. Організація державної служби в Україні: теорія та практика : навч. посібник / за заг. ред. М. О. Багмет, В. С. Фуртатов, М. С. Іванов. Миколаїв : МДГУ ім. Петра Могили, 2007. 244 с.

М.Я. Сидор,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЇ ТА КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

Термін «Конституція України» є досить поширеним не лише у науці конституційного права, а й в інших юридичних науках, а також у повсякденному вжитку. Він є похідним він іншої історично сформованої юридичної категорії «конституція», яка виникла задовго до зародження самого конституційного права як галузі права і вживалася у різних значеннях у багатьох сферах суспільного життя.

Для України Конституція 28 червня 1996 р. стала символом консолідації Українського народу в розбудові України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Водночас Конституція 1996 р. є

найважливішою категорією національного конституційного права, його серцевиною.

Конституція (від лат. constitutio – установлення, устрій) у матеріальному розумінні – писаний акт, сукупність актів або конституційних звичаїв, які проголошують і гарантують права й свободи людини та громадянина, а також визначають основи суспільного ладу, форму правління й територіального устрою, основи організації центральних і місцевих органів влади, їх компетенцію і взаємовідносини, державну символіку та столицю; у формальному розумінні – це закон або група законів, які мають вищу юридичну силу стосовно інших законів [1, с. 51].

У вітчизняному правознавстві під конституцією прийнято розуміти основний закон держави, який відображає волю народу і в його інтересах закріплює найбільш важливі засади суспільного ладу і державної організації країни. Як головний закон конституція являє собою єдиний законодавчий акт, що встановлює принципи організації і функціонування представницьких органів держави, основні права і свободи людини і громадянина, територіальний устрій, форму правління, місцеве самоврядування тощо.

У конституційному праві розрізняють фактичну і юридичну конституції.

Фактична конституція – це наявний суспільний устрій (конституційний лад), основою якого є ті об’єктивні відносини, які визначають найсуттєвіші економічні, політичні, соціальні та інші характеристики суспільства. Іншими словами, фактичну конституцію становлять органічно взаємопов’язані економічна, політична і соціальна основи суспільства.

Фактична конституція існує в будь-якому (у тому числі безкласовому) суспільстві незалежно від того, чи має юридичне закріплення.

Юридична конституція є офіційним визнанням фактичного стану речей, засобом правового впорядкування реальних суспільних відносин.

Фактична і юридична конституції цілком самостійні явища, які не можна ототожнювати. Проте юридичну конституцію можна вважати похідною від фактичної.

Фактична конституція зазвичай випереджає юридичну в часі. Це засвідчує, наприклад, стан справ в Україні періоду 1991-1996 рр. Юридична конституція України 1978 р. зі змінами й доповненнями, внесеними в зазначені строки, значно відставала від фактичної конституції, гальмуючи розвиток основних суспільних відносин. З огляду на це достосування юридичної конституції до фактичної було першочерговим завданням конституційного будівництва.

Фактична конституція визначає структурні й функціональні характеристики юридичної конституції, основними з яких є реальність і відповідність фактичним конституційним відносинам, без чого конституція є фіктивною. Якщо фактична і юридична конституції збігаються, то конституційна система є реальною, якщо ж вони не збігаються, існують відокремлено, то конституційна система є фіктивною, нереальною.

Розбіжності між фактичною і юридичною конституціями можуть існувати в будь-якій країні. І це природно, оскільки певна їх розбіжність запрограмована власне розвитком конституції. Однак у країнах розвиненого конституціоналізму ця розбіжність недовготривала: юридична конституція вчасно достосовується до фактичної. Це стабілізує суспільні відносини, упорядковує їх згідно з цілями і завданнями конституційно-правового регулювання.

Сутність конституції виявляється в її внутрішній основі, змісті, найважливіших якостях і властивостях, які визначають усі специфічні та функціональні характеристики основного закону суспільства й держави.

Конституція становить основу правової системи держави. Це означає, що норми всіх галузей права, нормотворча і правозастосовна діяльність щодо здійснення правових приписів повинні бути зорієнтовані на конституцію.

Доволі поширений у конституційному праві й термін «конституціоналізм». Конституціоналізм – це:

1) правління, обмежене конституцією, політична система, що спирається на конституцію і конституційні методи правління;

2) політико-правова теорія, що обґрунтовує необхідність встановлення конституційного ладу.

Конституціоналізм визначають також як теорію і практику конституційного будівництва. Теорія, доктрина, згідно з якою здійснюється конституційне будівництво, формуються найважливіші суспільні й державні інститути, є важливою складовою конституціоналізму. Такі положення останнього, як теорія розподілу влад, парламентаризм, проголошення прав і свобод громадян є надбанням цивілізації.

Елементами конституціоналізму є фактична і юридична конституція, конституційна теорія і практика, конституційні відносини. Конституціоналізм не можна ототожнювати з конституційним законодавством або процесом його реалізації, оскільки це складові конституціоналізму.

Конституціоналізм є барометром прогресу, розвитку суспільства. Криза суспільства – це насамперед криза його конституціоналізму. Основними проявами такої кризи є істотні розбіжності між конституцією фактичною та юридичною, конституційною правосвідомістю і офіційною політико-правовою доктриною.

---

1. Ковалів М.В., Гаврильців М.Т., Бліхар М.М. Конституційне право України: навч. пос. Львів, 2014. 402 с.

М. М. Сірант,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач магістратури Навчально-наукового інституту права,
психології та інноваційної освіти
(Національний університет «Львівська політехніка»)

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПРАВОСВІДОМОСТІ В СУЧАСНОМУ ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВОМУ ПРОСТОРІ

В умовах переходу від індустріального до інформаційного суспільства стан інформаційного простору, роль інформації і інформаційних технологій неухильно зростає. Інформація набуває не тільки економічне, політичне значення, але стає одним із впливових агентів правової соціалізації для всіх без винятку соціальних суб'єктів, включаючи проблеми екології.

Об'єктивні процеси, в які залучено суспільство та держава, не можуть не позначитися на правосвідомості. При найпершому «наближенні» означеної проблеми очевидними стають такі аспекти, які загострилися в останні два десятиліття та прямо або побічно обумовлюють формування екологічної правосвідомості. Зазначене знайшло відображення Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року [1].

В умовах конституційно закріпленого ідеологічного плюралізму в сучасному суспільстві перевантаженість інформаційного простору конкуруючими ідеологіями, кожна з яких намагається «завоювати» свідомість свого адресата, призводить до необхідності регулювання потоків інформації і змісту, що міститься.

Беручи до уваги той факт, що держава не має права стверджувати ніяку ідеологію в якості панівної і обов'язковою, має займати нейтральну позицію щодо всіх існуючих в суспільстві ідеологій, виникає питання, які інститути повинні бути залучені в процес контролю, на основі яких норм повинна

здійснюватися регулятивна діяльність і які соціальні цінності повинні стати критеріями для оцінки прийнятності правової та екологічної інформації.

Відповідь на це питання криється в соціокультурних особливостях правосвідомості, які повинні стати головними орієнтирами в процесі контролю потоків правової інформації. Не можна забувати про сутність демократичної держави, якою оголошено Україну, невід'ємною рисою якої є врахування громадських інтересів і загальнозначущих цінностей.

Процеси глобалізації інформаційного простору сприяють, з одного боку прискоренню динаміки процесів, що протікають, які призводить до збагачення суспільства інформацією, це в деякій мірі забезпечує можливості для формування освіченості та грамотності населення в питаннях використання природного середовища, забезпечення екологічної безпеки на місцевому, регіональному та державному рівнях.

З іншого боку, прискорення динаміки поширення інформації, в тому числі екологічно-правової, робить інформаційний простір завантаженим, посилюючи його фрагментарність, ускладнюючи процес сприйняття соціальними суб'єктами смислів, що транслюються через інформаційні канали, які виступають в системі інформація-соціальний суб'єкт-соціальну поведінку. У підсумку, утруднюється формування цілісної картини світу, частиною якої є право і екологія.

Одним із завдань держави в будь-який історичний період є забезпечення консолідації громадян на основі спільних цінностей і норм. Прискорення динаміки поширення еколого-правової інформації в суспільстві за відсутності сформованих в достатній мірі механізмів засвоєння інформації всіма соціальними суб'єктами може стати роз'єднувальним фактором і привести до ще більшого соціального розшарування. Для того, щоб цей процес проходив злагоджено, держава та її інституції повинні забезпечити відповідний рівень підготовленості правової свідомості, наприклад, за допомогою правової пропаганди, правового навчання, факультативів з основ права в школах і середніх спеціальних навчальних закладах, за допомогою роботи безкоштовних

консультативних юридичних центрів, поширення еколого-правової літератури. Крім названих заходів в обов'язки держави має входить надання допомоги громадянину в оволодінні навичками і вміннями здобувати та правильно використовувати правову інформацію в реальній практиці. Правова грамотність виступає однією з умов формування екологічної правосвідомості високого рівня. Досягнення не стане можливим, якщо в основу правосвідомості не будуть закладені базові правові цінності, усвідомлення, особисте визнання яких в якості значущих мотивуючих засад є результатом сукупних об'єктивних і суб'єктивних зусиль.

Ця проблема виводить на наступний рівень роздумів, пов'язаний із співвідношенням права та моральності в екологічній правосвідомості, які набувають актуальність в умовах інформаційного суспільства.

Тенденція домінування матеріальних цінностей над екологічними, яка розглядається багатьма філософами, екологами, культурологами та соціологами як головна причина погіршення природного середовища, починає поступово захоплювати культуру, стаючи реальною загрозою існування природного середовища в придатних для життя людини умовах. Саме можливості реформованої судової системи повинні, на наш погляд, бути використані для захисту природного середовища, що складалось століттями.

Де відсутнє правосуддя, там процвітає, багатіє та приходить до влади тільки той, хто найменше обтяжений мораллю та моральністю. Це веде до знецінення етики та подальшого притуплення правової свідомості, що в першу чергу позначається на ставленні до природи. В умовах посилення глобалізаційних тенденцій,які проявляються в активізації нормативно-правової рецепції, зростає ймовірність втрати правовою системою унікальності у відношенні до природного середовища.

Правові цінності та норми, що лежать в основі правової системи в цілому, не є ізольованими феноменами, навпаки виступають складовою частиною національної системи цінностей і ядра екологічної культури, поряд з політичними, економічними, морально-етичними цінностями.

У запозиченні правових цінностей і норм необхідні межі, окреслені національною екологічною культурою. У цій ситуації держава повинна стати на захист екологічної культури, позначаючи за допомогою ідеологічного змісту системи національного права наукові погляди на природокористування, використовуючи досвід країн Європейського Союзу.

Підводячи підсумки зазначимо, що в умовах інформаційного суспільства, в якому інформація стає пріоритетним ресурсом, а інформаційно-комунікаційні технології одним із способів комунікації між соціальними суб'єктами, посилюється роль держави та її інститутів в сфері контролю над функціонуванням правових інформаційних ресурсів і в сфері формування правосвідомості громадян, які сприймають правові ресурси як авторитетні джерела еколого-правової інформації. Правова грамотність у сфері екології, в формуванні якої сьогодні має бути зацікавлена держава, важлива для становлення правосвідомості, особливо для соціально активних суб'єктів, які постійно беруть участь у правовідносинах всередині держави та за її межами.

Важливим завданням держави має стати збереження та захист морально-етичних цінностей суспільства, які лежать в основі розвитку суспільства і виступають підставою національної культури, в тому числі екологічної. Завдяки морально-етичних цінностей українського суспільства, що склалися протягом століть, формуються основні напрями в розвитку правосвідомості на індивідуальному та груповому рівнях, як наслідок, закладається правильна логіка еколого-правового розвитку, що особливо значимо для суспільства.

---

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII / *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. Ст. 70.

О. Р. Сірант,
кандидат юридичних наук,
інспектор служби превенції
Личаківського відділу Національної поліції
(Головне управління Національної поліції у Львівській області)

СОЦІАЛЬНІ АСПЕКТИ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ

Аналізуючи соціальні та культурні особливості процесу формування професійної ідентичності майбутніх фахівців правової галузі, слід, перш за все, відзначити, що вищу юридичну освіту традиційно вважається найбільш елітною та затребуваною.

Дана тенденція є цілком зрозумілою. Саме знання та володіння нормами права в найбільшою мірою забезпечує презентабельність того чи іншого соціального суб'єкта в конкретній системі громадянського суспільства. Широке застосування правових знань спостерігається не тільки в системі правоохоронних органів громадянського суспільства, а й структурах, що забезпечують ефективність, державне будівництво та управління.

Дана тенденція забезпечує досить широкий спектр напрямів трудової діяльності для осіб, які отримали вищу юридичну освіту. Слід зазначити, що в останні два десятиліття значно посилилася потреба в спеціалістах юридичного напряму, задіяних у великому та середньому бізнесі, чиї інтереси все частіше та частіше захищаються в правовому полі громадянського суспільства. Як правило, співробітники юридичних служб великих корпорацій і організацій інших форм власності це високооплачувані фахівці, з гарантованим кар'єрним ростом.

Досить високим вважається в громадянському суспільстві соціальний статус юристів в банківській сфері. Слід зазначити, що спостерігається значне збільшення професійної групи фахівців, що виконують правозахисну функцію:

адвокатів, приватних юристів.

Дана категорія юристів характеризується високою затребуваністю та прибутковістю своєї діяльності. Слід цілком впевнено констатувати той факт, що в сучасному соціумі громадянського суспільства юридична спеціальність характеризується, по-перше, високим рівнем матеріального стимулювання, по-друге, значним попитом в різних сферах інтелектуальної діяльності.

Заслуговує на увагу той факт, що в ході транзитивних перетворень, що відбулися в Україні в кінці минулого століття, пов'язаних, перш за все, зі зміною державного устрою і ідеологічної доктрини суспільства, були значно порушені звичні механізми соціальної та культурної поведінки значної кількості громадян. Були трансформовані стереотипи та схеми поведінкових моделей, що склалися протягом тривалого часу, традиції та норми. Всі ці фактори визначили ряд інституційних протиріч на різних рівнях – політичному, міжнаціональному, трудовому, сімейному і інших які дуже наочні в політиці, економіці та інших сферах суспільно-політичного життя.

Дані тенденції спостерігаються в системі взаємодії громадянського суспільства та спеціальних структур, чиїм основним завданням є охорона прав громадян та підтримання суспільної стабільності та безпеки. Аналізуючи культурне сприйняття громадянами сучасних представників громадянського суспільства, відзначаючи іноді негативне ставлення до подій в світі, слід зазначити, що різні об'єктивні та суб'єктивні чинники на певному етапі соціального функціонування суспільства, спровоковані комерціалізацією частини нашої епохи.

Дана проблема стала своєрідним приводом для активізації пильної уваги громадськості до подій, зумовило необхідність поглибленого реформування системи державних органів. Ця ситуація, в свою чергу, викликала формування критичного ставлення до міліції, а потім до поліції в широкій суспільній свідомості.

Неоднозначність оцінок якості діяльності спеціальних структур, покликаних забезпечувати права і інтереси громадян, з боку суспільства

криється в усвідомленні факту розбалансування принципу рівноваги в системі взаємодій. Обґрунтовуючи, свого часу, необхідність істотного реформування системи органів внутрішніх справ, державної владою було запропоновано в якості одного з головних мотиваційних чинників для залучення на роботу найбільш кваліфікованих і високоморальних претендентів, пропозиція підвищеного матеріального забезпечення, а також посилення системи державних і соціальних гарантій.

Однак, проведені соціологічні опитування молодих людей, які навчаються на юридичних факультетах у вищих навчальних закладах за юридичними спеціальностями, проведені в 2019 році групою соціологів Харківського інституту соціальних досліджень визначили закономірність [1].

Зокрема, вони показали, що з 16 можливих причин вибору даної юридичної професії, лише три були засновані або, як-то залежали від матеріальної мотивації. Інші були пов’язані з бажанням знайти престижну професію, продовжити сімейну традицію.

Характеризуючи проблеми правової соціалізації та проблеми соціальних і культурних аспектів молодіжної політики, слід зазначити, що сьогоднішні соціальні умови та культурно-правовий рівень інформування молоді актуалізує процеси створення додаткових компонентів системи правового виховання. Вони повинні відповідати нинішньому розвитку гуманітарної науки та практики.

Необхідність підвищення ефективності вищої юридичної освіти, є розвиток системи суспільних інститутів, що беруть участь у правовому вихованні молодого покоління громадянського суспільства це і є основа, так як від цього залежить прогрес здорового суспільства, а прогрес не стоїть на місці та зобов’язаний розвиватися. У зв’язку з цим необхідно реалізовувати завдання культивування любові молоді до України її захисту, бажанні захищати та покращувати умови життя та безпеки громадян.

---

1. Оцінка діяльності Національної поліції України за допомогою оцінки

громадською думкою. Харківський інститут соціологічних досліджень. URL. http://khpg.org/index.php?id=1552290240

А. О. Собакарь,
доктор юридичних наук,професор,
завідувач кафедри адміністративного права, процесу
та адміністративної діяльності
(Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

ДІЯЛЬНІСТЬ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН

Забезпечення прав і свобод людини та громадянина є пріоритетним напрямом діяльності правової держави. З Конституції України випливає, що людина, її права та свободи є найвищою цінністю, а визнання, дотримання та захист прав і свобод – обов'язок держави. Реалізація даного конституційного обов'язку покладається на всі без винятку державні органи і зводиться до створення різних економічних, правових, організаційних та інших гарантій прав і свобод громадян.

Відповідно до Конституції України права і свободи людини та громадянина є безпосередньо діючими. Вони визначають зміст і застосування законів, діяльність законодавчої та виконавчої влади, місцевого самоврядування, забезпечуються правосуддям.

Одним з органів, на який покладено повноваження щодо забезпечення прав і свобод громадян, є Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України – це колегіальний державний орган, який очолює єдину систему виконавчої влади. Правова основа діяльності відображена в Конституції України та законі «Про Кабінет Міністрів України» [1].

Діяльність Уряду щодо забезпечення прав і свобод громадян необхідно розглядати через призму загальних повноважень і повноважень у конкретних

сферах суспільних відносин.

Реалізуючи загальні повноваження, Кабінет Міністрів України: організовує реалізацію внутрішньої та зовнішньої політики України; здійснює регулювання в соціально-економічній сфері; забезпечує єдність системи виконавчої влади в Україні, направляє та контролює діяльність її органів; формує державні цільові програми та забезпечує їх реалізацію; реалізує право законодавчої ініціативи.

Зазначені повноваження конкретизуються в різних сферах суспільного та державного життя: економічної, соціальної, бюджетної, фінансової, науки, культури, освіти, природокористування, охорони навколишнього середовища, забезпечення законності, прав і свобод громадян, боротьби зі злочинністю, зовнішньої політики та міжнародних відносин.

У сфері економіки Кабінет Міністрів України виступає в якості регулятора економічних процесів. У зв'язку з цим Кабінет Міністрів України приймає нормативно-правові акти, що стосуються важливих галузей економіки, промисловості, розробляє та реалізує державні цільові програми у пріоритетних галузей.

При здійсненні даного повноваження Кабінет Міністрів України має створювати умови, що забезпечують права та свободи громадян. Зокрема, орган виконавчої влади регулює основи ціноутворення у сфері регульованих цін. Для забезпечення повноцінного харчування, профілактики захворювань, збільшення тривалості та підвищення якості життя населення, стимулювання розвитку виробництва та обігу на ринку харчової продукції належної якості Кабінет Міністрів України розробив стратегії розвитку експорту продукції сільського господарства, харчової та переробної промисловості України на період до 2026 року [2]. Законодавство зобов'язує Кабінет Міністрів України забезпечувати гарантовану Конституцією свободу економічної діяльності у межах, не заборонених законом.

Кабінет Міністрів України особливу увагу приділяє підприємницькій діяльності. Сектор малого підприємництва зосереджений в основному у сферах

торгівлі та надання послуг населенню. Середні підприємства більшою мірою представлені у сферах з більш високою доданою вартістю – в обробній промисловості, будівництві, сільському господарстві. В Україні Кабінетом Міністрів України сформовані нормативно-правові та організаційні засади державної підтримки малого та середнього підприємництва. Створена Кабінетом Міністрів України комісія з питань конкуренції та розвитку малого та середнього підприємництва.

Реалізується ряд масштабних програм фінансової підтримки, в рамках яких у всіх регіонах країни підприємці мають можливість отримувати субсидію для відшкодування витрат на ведення бізнесу, мікро позики, гарантію за кредитами або кредит на пільгових умовах. Для малих підприємств передбачені спеціальні податкові режими, що дозволяють оптимізувати систему обліку та податкових платежів. Вжито заходів щодо розширення доступу малих підприємств до закупівель товарів, робіт, послуг для державних потреб.

Для розробки та реалізації державних програм України, що містять заходи, спрямовані на розвиток малого та середнього підприємництва Кабінетом Міністрів України прийнята Стратегія розвитку малого та середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року [3].

Мета Стратегії – розвиток сфери малого та середнього підприємництва як одного з факторів, з одного боку, інноваційного розвитку і поліпшення галузевої структури економіки, а з іншого боку, соціального розвитку та забезпечення стабільно високого рівня зайнятості.

У соціальній сфері Кабінет Міністрів України забезпечує проведення єдиної державної соціальної політики, реалізацію конституційних прав громадян у галузі соціального забезпечення, вживає заходів з реалізації трудових прав громадян, розробляє програми скорочення та ліквідації безробіття і забезпечує реалізацію цих програм. Вживає заходів з реалізації прав громадян на охорону здоров’я, щодо забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя, сприяє вирішенню проблем сім’ї, материнства та дитинства, вживає заходів з реалізації молодіжної політики.

Для досягнення підвищення гнучкості ринку праці, поліпшення якості робочої сили і розвитку професійної мобільності та інститутів ринку праці, зростання зайнятості і ефективності використання праці, впровадження культури безпечної праці, створення умов праці, що дозволяють зберегти працездатність працюючого населення на всьому протязі професійної кар'єри, Кабінет Міністрів України затвердив Основні напрями реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2022 року [4].

Значне число нормативних актів Уряду присвячене питанням соціальної підтримки різних категорій громадян. У соціальній сфері Кабінет Міністрів України вживає заходів з реалізації прав громадян на охорону здоров'я та забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя.

У зв'язку з цим Кабінетом Міністрів України створено комісію з питань охорони здоров'я громадян, яка є координаційним органом, утвореним для забезпечення узгоджених дій зацікавлених органів виконавчої влади з розробки і реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я громадян.

З метою підтримки, зміцнення та захисту сім'ї Кабінет Міністрів України проводить систему заходів, спрямованих на створення умов для задоволення інтересів і запитів сімей, підвищення їх економічної незалежності, ролі в самореалізації особистості, виховання нових поколінь, зміцнення престижу шлюбу та сімейного способу життя. Діяльність Уряду спрямована на створення умов реалізації громадянами конституційного права на освіту.

Кабінет Міністрів України, розробляючи та стверджуючи державні програми і нормативно-правові акти з охорони навколишнього середовища забезпечує реалізацію прав громадян на сприятливе навколишнє середовище.

У сфері забезпечення законності, прав і свобод громадян, боротьби зі злочинністю Кабінет Міністрів України бере участь в розробці та реалізації державної політики в галузі забезпечення безпеки особи, суспільства та держави; здійснює заходи щодо забезпечення законності, прав і свобод громадян, з охорони власності та громадського порядку, боротьби зі

злочинністю і іншими суспільно небезпечними явищами, розробляє та реалізує заходи щодо зміцнення кадрів, розвитку та зміцненню матеріально-технічної бази правоохоронних органів; здійснює заходи щодо забезпечення діяльності органів судової влади.

Кабінет Міністрів України забезпечує права та свободи громадян за допомогою реалізації права законодавчої ініціативи. У зв'язку з цим Кабінет Міністрів України щорічно затверджує плани законопроектної діяльності. На керівників центральних органів виконавчої влади покладається обов'язок вживати необхідних заходів щодо організації виконання такого плану.

Розпорядженням Уряду затверджено план законопроектної діяльності, в якому позначена підготовка законопроектів, спрямованих на збереження та зміцнення здоров'я громадян, розвиток охорони здоров'я, соціальну підтримку населення, розвиток пенсійної системи.

Діяльність Кабінету Міністрів України Уряду забезпеченні прав і свобод громадян багатогранна та потребує подальшого вивчення.

---

1. Про Кабінет Міністрів України від 27.02.2014 р. № 794-VII / Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.

2. Про схвалення Стратегії розвитку експорту продукції сільського господарства, харчової та переробної промисловості України на період до 2026 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.07.2019 р. № 588-р. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/588-2019-%D1%80

3. Про схвалення Стратегії розвитку малого та середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 504-р. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504-2017-%D1%80

4. Про затвердження Основних напрямів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2022 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 р. № 1396-р. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1396-2019-

%D1%80

І.Б. Тацишин,
кандидат юридичних наук,
доцент, адвокат
А.В. Мазур,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів
(Навчально-наукового Інституту економіки і менеджменту
НУ «Львівська політехніка»)

ПРАКТИКА СУДОВОГО КОНТРОЛЮ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ: ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Конституційний Суд України у Рішенні від 30.06.2009 р. №16-рп/2009 зазначив, що метою судового контролю є своєчасне забезпечення захисту та охорони прав і свобод людини і громадянина, та наголосив, що виконання всіма суб'єктами правовідносин приписів, викладених у рішеннях суду, які набрали законної сили, утверджує авторитет держави як правової (абз. 1 пп. 3.2 п. 3, абз. 2 п. 4 мотивувальної частини).

Відповідно до ст. 370 Кодексу адміністративного судочинства України (далі по тексту – КАС України), судове рішення, яке набрало законної сили, є обов`язковим для учасників справи, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України, а у випадках, встановлених міжнародними договорами, згода на обов`язковість яких надана Верховною Радою України, або за принципом взаємності, за її межами.

Питання судового контролю в адміністративних справах врегульовано статтею 382 КАС України. Згідно частини 1 зазначеної статті суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних

повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

За наслідками розгляду звіту суб'єкта владних повноважень про виконання рішення суду або в разі неподання такого звіту суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення, штраф у сумі від двадцяти до сорока розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб(ч. 2 ст. 382 КАС України).

Підставою для застосування судового контролю є обґрунтоване припущення про вжиття дій чи бездіяльність відповідальних посадових осіб спрямованих на невиконання судового рішення зі сторони суб`єкта владних повноважень або достовірно підтвердженого під час розгляду заяви факту невиконання судового рішення.

Для застосування штрафних санкцій визначальними будуть причини невиконання судового рішення: об`єктивна неможливість, допущене зволікання зі сторони боржника, законодавча неузгодженість та ін.

Відповідно дост. 6 КАС України суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави; суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини (далі по тексту - ЄСПЛ).

Статтею 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», встановлено, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Європейського Суду як джерело права.

Відповідно до усталеної практики Європейського суду з прав людини право на суд, захищене ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, було б ілюзорним, якби національна правова система Високої Договірної Сторони дозволяла, щоб остаточне, обов`язкове для

виконання судове рішення залишалося невиконаним на шкоду будь-якій зі сторін (рішенняЄСПЛпо справі «Юрій Миколайович Іванов проти України», заява № 40450/04).

Для цілей ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод виконання рішення, ухваленого будь-яким судом, має розцінюватися як складова частина «судового розгляду» (рішення від 20.07.2004р. у справі «Шмалько проти України»).

Крім того, ЄСПЛ неодноразово зазначав, що невиконання рішень національних судів в Україні - системна проблема (зокрема, справа «Бурмич та інші проти України», заява№ 46852/13).

Не дивлячись на беззаперечний позитив запровадження та удосконалення інституту контролю за виконанням судового рішення в адміністративному судочинстві, слід зазначити про певні практичні проблемні питання його застосування.

Згідно листа Вищого адміністративного суду України від 09.01.2013 р. №28/12/13-13 було роз'яснено, що судовий контроль виконання рішення суб'єктом владних повноважень - відповідачем у справі суд першої чи апеляційної інстанції може встановити під час прийняття постанови у справі. Строк, необхідний для подання звіту, визначається у резолютивній частині постанови суду першої чи апеляційної інстанцій. У разі звернення позивача із заявою про зобов'язання відповідача подати звіт про виконання судового рішення після прийняття постанови у справі суд ухвалою відмовляє у задоволенні такої заяви.

Кодекс адміністративного судочинства України зазнав суттєвих змін від моменту оприлюднення даного інформаційного листа, як і практика застосування ст. 382 КАС України.

Як приклад можна навести ухвалиЛьвівського окружногоадміністративного судуу справах №1340/3983/18та №1340/3865/18 від 12.05.2020р., як на аргумент відмови у встановленні судового контролю суд посилається на правову позицію Верховного Суду, викладену у додатковій

постанові від 31.07.2018 у справі №235/7638/16-а, згідно якої суд дійшов висновку, що вирішення питання про встановлення судового контролю за виконанням рішень суб`єктом владних повноважень можливе лише під час прийняття такого судового рішення.

На нашу думку Львівський окружний адміністративний суд спірновитлумачив правову позицію Верховного Суду, викладену у додатковій постанові від 31.07.2018 у справі 235/7638/16-а, оскільки згідно даної позиції суд прийшов до висновку, що «встановити судовий контроль за виконанням рішення суб'єктом владних повноважень - відповідачем у справі суд може, тобто, наділений правом, під час прийняття постанови у справі». Тобто Верховний суд з врахуванням вимог КАС України прийшов до висновку про можливість вирішити питання встановлення судового контролю одночасно з прийняттям рішення по суті, а не виключно лише у зазначений спосіб.

Згідно ч. 1 ст. 382 КАС України суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, може зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

Дана норма процесуального законодавства не визначає імперативного обов'язку встановлення судового контролю виключно на стадії прийняття судового рішення по суті, як і будь-яким іншим моментом чи проміжком часу, що зумовлено необхідність встановлення такого контролю виключно на підставі існування обґрунтованих сумнівів у виконанні рішення суду, яке набуло законної сили суб'єктом владних повноважень саме на стадії виконання рішення суду, що підтверджується висновками Великої Палати Верховного Суду, викладені в ухвалі від 20.06.2018 року у справі№800/592/17.

Слід також констатувати фактичненівелювання інституту судового контролю за рішеннями судів, які виконуються згідно Порядок погашення заборгованості з пенсійних виплат за рішеннями суду, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України №649 від 22 серпня 2018 року.

У відповідності до правового висновку Верховного Суду, викладеного у постанові від 24.01.2018 у справі № 405/3663/13-а), суд встановив що невиконання судового рішення в частині виплати грошових коштів за відсутності відповідного фінансового забезпечення та фактичної відсутності таких коштів у боржника не може вважатися невиконанням судового рішення без поважних причин, а накладення за таких обставин штрафу на боржника ще більш ускладнює його фінансове становище, тому відсутність бюджетного та іншого фінансування та коштів на виплату грошових сум на виконання судового рішення є поважною причиною, яка унеможливлює проведення відповідних виплат. Накладення штрафу у такому випадку жодним чином не захищає право особи на отримання бюджетних коштів. Крім того, такі заходи можуть бути обумовлені необхідністю запобігання чи усунення реальних загроз економічній безпеці України, що згідно з частиною першою статті 17 Конституції України є найважливішою функцією держави.

Наведене вище дає підстави стверджувати, що інститут контролю за виконанням судового рішення в адміністративному судочинстві відіграє важливу функцію, що є вкрай необхідним для позивачів, які очікують реального виконання рішень судів, які ухвалені не на користь суб'єктів владних повноважень.

---

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 1950 року. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 11.06.2020).

2. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446 (із змінами).

3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV (у редакції від 16.12.2012 р.). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2006. № 30. Ст. 260.

4. Порядок погашення заборгованості з пенсійних виплат за рішеннями суду: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2018 р. №649.URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/649-2018-п(дата звернення: 11.06.2020).

Т.М. Тимчишин,
кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри
адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
Х. Лука,
здобувач вищої освіти
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ІНФОРМАЦІЮ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ

Порівняно з іншими адміністративними провадженнями воно більш детально закріплено у законодавстві України. Ключові положення провадження у справах про адміністративні правопорушення в інформаційній сфері закріплені у розділах 4 «Провадження у справах про адміністративні правопорушення») і 5 «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень») розділах Кодексу України про адміністративні правопорушення [1].

Провадження у справах про адміністративні правопорушення – це діяльність учасників адміністративно-деліктних відносин з розгляду і вирішення адміністративних справ, зокрема, застосування адміністративного стягнення за вчинення адміністративного правопорушення. Це різновид адміністративного процесу. Провадження у справах про адміністративні правопорушення - це особливий вид процесуальної діяльності, врегульована

нормами адміністративно-процесуального права діяльність уповноважених органів, спрямована на залучення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення [2].

Ключовими елементами процесуальної форми, стверджує Бахрах Д. Н., є групи норм, наприклад: мета виробництва; принципи виробництва; коло його учасників, систему скоєних дій, їх права та обов'язки; підвідомчість справ, владних дій; їх послідовність, стадії виробництва; терміни здійснення дій; види і умови використання доказів; зміст і порядок оформлення процесуальних документів; розміри і порядок застосування примусових заходів; види, порядок відшкодування процесуальних витрат [3]. Всі зазначені елементи притаманні також процесуальній формі провадження в справах про адміністративні правопорушення правопорушення законодавства про інформацію.

У межах однакових форм процесуального провадження у справах про адміністративні правопорушення, котрі посягають на режим інформації з обмеженим доступом має атрибути своєї змістовної частини.

По-перше таке провадження з'являється в зв'язку з вчиненням протиправних дій, передбачених статтями КУпАП (наприклад): 1) 41-3; 2) 82-3; 3) 91-4; 4) 92-1; 5) 163-5; 6) 163-9; 7) ст. 163-10; 8) 163-11; 9) ст. 164-3; 10) 166-4; 11) 161-9; 12) 172-8; 13) 184-2; 14) 185-11; 15) 186-3; 16) 188-7; та ін.

По-друге КУпАП точно визначив коло суб'єктів, котрі уповноважених складати протоколи про правопорушення і здійснювати дане адмін-юрисдикційне провадження. У результаті проведеного дослідження було з'ясовано, що правопорушення, що посягають на режим інформації з обмеженим доступом та відповідальність за які передбачена КУпАП можна розділити на кілька груп по суб'єктам, складають протоколи і уповноваженими суб'єктами розглядати відповідні справи.

Ключовими доказами по цих справах є: офіційні довідки від державних органів (Державної прикордонної служби України, Служби безпеки України МЗС України,); акти перевірки стану обігу документів, котрі містять інформацію з обмеженим доступом, акти огляду комп'ютерів; посадові правила

та інструкції використання інформації з обмеженим доступом; пояснення порушників, потерпілих, свідків, експертів.

1. Згідно ст. 221 КУпАП «Районні, районні в місті, міські чи районні суди (судді)» розглядають справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями КУпАП: ст. 92-1 КУпАП «Порушення законодавства про Національний архівний фонд та архівні установи»; ст. 41-3 КУпАП «Ненадання інформації для ведення колективних переговорів і здійснення контролю за виконанням колективних договорів, угод»; ст. 166-4 КУпАП «Порушення порядку подання інформації та виконання рішень Антимонопольного комітету України та його територіальних відділень»; ст. 172-8 КУпАП «Незаконне використання інформації, яка стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень»; ст. 166-9 КУпАП «Порушення законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму»; ст. 184-2 КУпАП «Порушення порядку або строків подання інформації про дітей-сиріт і дітей, які залишилися без опіки (піклування) батьків»; ст. 188-31 КУпАП «Невиконання законних вимог посадових осіб органів Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України»; ст. 185-11 КУпАП «Розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист»; ст. 188-32 КУпАП «Невиконання законних вимог Вищої ради юстиції та створених при ній тимчасових колегіальних органів (комісій) з надання інформації»; ст. 195-5 КУпАП «Незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації»; ст. 188-39 КУпАП «Порушення законодавства у сфері захисту персональних даних»; ст. 212-2 КУпАП «Порушення законодавства про державну таємницю»; ст. 212- 3 КУпАП «Порушення права на інформацію та права на звернення»; ст. 212-6 КУпАП «Здійснення незаконного доступу до інформації в інформаційних (автоматизованих) системах, незаконне виготовлення чи розповсюдження копій баз даних інформаційних (автоматизованих) систем»; ст. 212-5 КУпАП «Порушення порядку обліку,

зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію».

2. Відповідно до ст. 242-1 КУпАП «Центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів»; ст. 91-4 КУпАП «Відмова від надання чи несвоєчасне надання екологічної інформації».

3. Згідно ст. 236 КУпАП Органами державної санітарно-епідеміологічної служби розглядаються справи про адміністративні правопорушення, що пов’язані з порушенням державних санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил (норм), а також адміністративні правопорушення ст. 82-3 «Приховування, перекручення або відмова від надання повної та достовірної інформації за запитами посадових осіб і зверненнями громадян та їх об’єднань щодо безпеки утворення відходів та поводження з ними».

Отже, провадження у справах про адміністративні порушення, що посягають на встановлений державою режим інформації з обмеженим доступом, починаються зі складання адміністративного протоколу, складати які можуть лише уповноважені посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю; Національна поліція; Служби безпеки України; Антимонопольний комітет України; суб’єктів державного фінансового моніторингу; Державної служби спеціального зв’язку та захисту інформації; Вища рада юстиції; секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голова ради адвокатів областей.

---

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № **8073-X** URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10

2. Адміністративне судочинство України: Підручник: За заг. ред. проф. Коломоєць Т.О. Київ: «Істина», 2018. с.219.

3. Бахрах Д. Н. Аминистративное право. М. 1996. 119 с.

Т.М. Тимчишин,
кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри
адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
І. Підручна,
здобувач вищої освіти
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Аналізуючи юридичну конструкцію сфери «провадження у справах про адміністративні правопорушення», варто відмітити те, що чинне законодавство не має такого терміну, проте дане поняття виражене у науковій теорії адміністративного права.

На думку А. Васильєва провадження у справах про адміністративні правопорушення повинна регулюватися як особливий вид юрисдикційної діяльності, відрізняється набором специфічних, тільки йому властивих ознак (особливістю матеріально-правових норм і матеріально-правових відносин, реалізація яких опосередковується цим виробництвом; специфікою процесуальних норм і процесуальних відносин, що становлять його зміст; характером індивідуально-конкретних справ, які розглядаються, і юридичними наслідками їх вирішення) [1, с.8].

Р. Тучак, висловлює актуальне твердження, що провадження у справах про корупційні правопорушення визначають як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність державних органів,

спрямована на розгляд справ про ці адміністративні правопорушення і застосування в необхідних випадках адміністративних стягнень [2, с.148].

Провадження у справах про адміністративні правопорушення регламентовано нормами адміністративного права, левова частина котрих знаходиться в КУпАП. Дане питання розкриває розділ IV «Провадження у справах про адміністративні правопорушення», а також розділ V «Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень». КУпАП, регламентує загальну процедуру притягнення до відповідальності, однак статтею 246 КУпАП передбачено, що порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності регламентується цілим рядом нормативно-правових актів [3]. В подальшому механізм провадження справ про адміністративні правопорушення, що пов'язані з корупцією буде нами розглядатися крізь призму антикорупційного законодавства, особливості і характерні риси котрого визначені в Законі України «Про запобігання корупції».

На сучасний лад, при встановленні критеріїв та правил адміністративних процедур і їх обсяг можна сформулювати три групи проваджень:

- типове провадження, котре здійснюється за більшістю адміністративних проступків, відповідальність за які передбачена КУпАП. Звичайне провадження можна охарактеризувати дотриманням таких загальних положень як проходження всіх обов'язкових стадій виробництва, 15–денний термін розгляду справ; необов'язковість присутності правопорушника при розгляді справи тощо;

- спрощене провадження, регламентоване статтею 258 КУпАП і характеризується тим, що при провадженні в такому вигляді, протокол про адміністративне правопорушення не складається, а посадова особа, яка виявила правопорушення, сама приймає рішення чи накладати на винного попередження чи штраф;

- окреме провадження, яке можна охарактеризувати наявністю специфічних ознак, зокрема, менш ніж встановлений загальний 15–денний термін розгляду справи і обов'язковий присутність правопорушника при

розгляді справ, прямо передбачено статтями 277 і 268 КУпАП [4, с. 132–133].

Під стадіями адміністративного провадження розуміються як сукупність логічних та послідовних етапів виконання дій суб'єктів, спрямованих на законне виконання конкретного завдання. Провадження в адміністративному процесі здійснюється на основі широкого спектру процедурних правил і дій регулюється порівняно меншим обсягом.

Провадження по справах про адміністративні порушення встановлених в сфері запобігання корупції включає усі наведені вище стадії, проте відрізняється від проваджень щодо інших адміністративних правопорушень формою реалізації та проходженням адміністративно-юрисдикційної процедури.

Виходячи з наявних властивостей провадження у справах про адміністративні правопорушення пов'язані з корупцією, варто виділити такі стадії:

1) перша стадія – адміністративне розслідування;

2) друга стадія – розгляд справи і прийняття постанови (рішення) у справі;

3) третя стадія – перегляд постанови по справі;

4) четверта стадія – виконання постанови;

5) п'ята стадія – службове розслідування.

А. Терещук, висловлює думку, що для порушення адміністративної справи, крім приводів, необхідні достатні підстави, так керуючись змістом статей 9 і 245 КУпАП України, справа може бути порушена, якщо об'єктивні дані свідчать про наявність ознак адміністративного правопорушення [5, с.75].

З огляду на таку класифікацію, згодні з думкою зазначених авторів в тому, що кожен етап в свою чергу складається з ряду послідовно здійснюваних конкретних дій. Згідно з цим, структура виробництва по справах про адміністративні правопорушення є чотири рівні: а)дія; б)етап; в)стадія г) провадження по цілому.

Отже, провадження по справах про адміністративні порушення

встановлених в сфері запобігання корупції включає усі наведені вище стадії, проте відрізняється від проваджень щодо інших адміністративних правопорушень формою реалізації та проходженням адміністративно-юрисдикційної процедури.

---

1. Хабарова, Т. Зарубіжний досвід запобігання корупції. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*, 2019. №27 с. 71–77.

2. 48. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. А.Т. Комзюка. 3-тє вид., доопр. Х. : Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. 80 с.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення *: Кодекс України; Закон* від 07.12.1984 № **8073-X** URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10

4. Шергин А. П. Административная юрисдикция М. : Юрид. лит., 1979. 134 с.

5. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

Т.М. Тимчишин,
кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри
адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
Л. Приходько,
здобувач вищої освіти
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Ефективне використання ресурсів є об’єктивною необхідністю для подальшого розвитку України як верховенства права, демократії та соціальної держави. Основним науковим компонентом, що лежить в основі цього положення, є адміністративно-правовий механізм регулювання використання природних ресурсів. Адже без детального опису цієї категорії неможливо вирішити проблему ефективного використання, оскільки існує пряма взаємозалежність між нею та її складовими, що дозволить гарантувати та координувати діяльність органів державної влади у сфері використання. природних ресурсів.

Необхідність раціоналізації суспільних відносин у використанні природних ресурсів створює для них відповідну правову базу, яка спричиняє правовий вплив на самі природні ресурси через норми адміністративного права та сукупність правових заходів. Зважаючи на це, адміністративно-правовий механізм регулювання використання природних ресурсів заслуговує на особливу увагу. Однак для кращого розуміння давайте спочатку вивчимо поняття «правового регулятивного механізму».

Професор А.Ф. Скакун, вважає, що механізм правового регулювання – це процес перекладу нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, який здійснюється суб'єктами правового регулювання за допомогою системи правових засобів та способів з метою задоволення громадських і приватних інтересів учасників суспільних відносин, забезпечення правопорядку [1].

Л. Шестопалова, притримується думки, що механізм правового регулювання суспільних відносин – «комплексне явище, сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до приписів, що містяться в нормах права. Елементи механізму правового регулювання: законність; правову культуру; правосвідомість;. правові відносини; акти реалізації прав і обов'язків; норми права; акти застосування права [2, с. 157-158].

Горшенев В.М. розуміє під механізмом правового регулювання «способи впливу, реалізації права, а також проміжні ланки - правовідносини, переводять нормативність права до впорядкованості суспільних відносин» [3, с. 154-155].

Узагальнюючи наше дослідження щодо сутності механізму правового регулювання у теорії права, механізм правового регулювання може бути визначений як сукупність юридичних засобів, визначених законом для регулювання суспільних відносин.

Так, професор І.П. Голосніченко визначає, що «механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин - це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких виробляється вплив на відносини, що виникають в процесі здійснення виконавчої влади. У його структуру входять наступні елементи: 1) норми адміністративного права; 2) адміністративно-правові відносини; 3) акти тлумачення норм адміністративного права; 4) акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин» [4, с. 20-21].

Необхідно зазначити, що без використання адміністративно-правового механізму регулювання неможливо досягти мети впливу на поведінку учасників управлінських суспільних відносин. Також, можна стверджувати, що адміністративні механізми можуть використовуватися в поєднанні з

навколишнім середовищем, які є способами та засобами певного екологічного чи опосередкованого впливу органів державної влади у певній сфері людської діяльності.

Саунін Р.Д. звертає нашу увагу на те, що адміністративно-правове правило у сфері адміністративно-правового захисту прав на комп'ютерні програми є обов'язковим, встановленим Конституцією, іншими законами України та міжнародними нормативно-правовими актами, формально визначеними стандартами поведінки учасників адміністративно-правові відносини у сфері захисту прав на комп'ютерні програми, захищені державним примусом та підтримуються суспільством. Адміністративно-правовим нормам, як головного елемента механізму адміністративно-правової охорони прав на комп'ютерні програми, властиві такі риси: вони займають головне місце в механізмі адміністративно-правової охорони прав на комп'ютерні програми; правове регулювання в цій сфері, поряд з Конституцією України, визначається рядом законів і підзаконних нормативно-правових актів; крім того, зовнішнім виразом норм права в сфері адміністративно-правової охорони прав на комп'ютерні програми є міжнародні нормативно-правові акти; закони України; деякі розпорядження керівників місцевих державних адміністрацій, рішення органів місцевого самоврядування; деяких наказів керівників підприємств, які здійснюють делеговані державні функції у сфері охорони прав на комп'ютери і рішення нормативного характеру громадських організацій [5].

Тому загалом адміністративно-правовий механізм регулювання використання природних ресурсів характеризується такими характеристиками:

1) це сукупність адміністративно-правових інструментів;

2) наявність навмисного впливу на регулювання суспільних відносин при використанні природних ресурсів;

3) використання природних ресурсів є відповідною сферою зв'язків з громадськістю, де спеціально визначені органи державного управління регулюють їх;

4) це процес, що складається з визначених фаз реалізації.

Отже, реалізація адміністративно-правових норм відбувається переважно через механізм адміністративно-правового регулювання. Тому, у свою чергу, адміністративно-правовий механізм регулювання використання природних ресурсів повинен складатися з таких елементів: адміністративно-правові норми; адміністративно-правові звіти; виконавчі акти адміністративно-правових норм.

---

1. Про затвердження Положення про Державну службу геології та надр України: *Постанова Кабінету Міністрів України/* 30.12.2015 № 1174 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1174-2015-%D0%BF

2. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру від 14.01.2015 № **15** URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF

3. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України. Постанова Кабінету Міністрів України/ Положення від 19.04.2017 № 275 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF

4. Голосніченко І. П. Стахурський М.Ф. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб. К.: ГАН, 2005. 231 с.

5. Саунін Р. Д. Адміністративно-правова охорона права на комп'ютерні програми в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 Київ, 2012. 18 с.

Т.М. Тимчишин,
кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри
адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ОКРЕМІ ПОЛОЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ НА ПРИКЛАДІ НЕУРЯДОВОЇ ГРОМАДСЬКОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ TRANSPARENCY INTERNATIONAL

Корупція як соціальне явище виникло настільки давно, що іноді

складається враження, що, якщо не одночасно з зародженням людської раси на землі, то принаймні з виникненням у людському житті владних та грошових взаємовідносин.

Демократизація суспільних відносин, входження України у світове співтовариство зумовлює необхідність нового погляду на проблему державного управління відповідно до стандартів, принципів і норм, вироблених світовою спільнотою. Об'єктивно зростає вплив міжнародних стандартів, норм і принципів міжнародного права на розвиток національного законодавства, у тому числі й антикорупційного. Базовою складовою успішної протидії корупційним проявам є належне антикорупційне законодавство.

В кодексі поведінки посадових осіб по підтримання правопорядку, прийнятого Генеральною Асамблеєю ООН 17 грудня 1979, говориться, що поняття корупції має визначатися національним правом. Як орієнтир в Кодексі дається орієнтовне визначення корупції – виконання посадовою особою будь-яких дій або бездіяльність в сфері її посадових повноважень з корисливою метою в будь-якій формі, в інтересах осіб, які дають винагороду, як з порушенням посадових інтересів, так і без їх порушення [1].

Більшість міжнародних правових актів, що мають нормативно-правовий характер, і не містять чіткого, стандартного визначення корупції. Зате в них визначається перелік корупційних правопорушень, за які особу повинна держава притягати до відповідальності.

Необхідно звернути увагу, що на цьому етапі вирішальну роль у формуванні загальносвітової стратегії подолання корупції починають діяти міжнародні неурядові організації, наприклад Transparency International і Global Witness .

Недержавні неурядові організації зосереджуються на ключових питаннях. Висновки експертів з проблемних тем є серйозною допомогою у проблемі корупції. Найвідомішою є неурядова організація Transparency International, яка є однією з основних антикорупційних організацій. Яка об'єднує тисячі людей у потужній коаліції для ліквідації корупції, боротьби з її руйнівним впливом на

людей у всьому світі.

Transparency International була створена в 1993 році. ЇЇ створила група однодумців, засновником організації був Пітер Ейген. Переважно в Transparency International працюють люди з досвідом роботи в урядах і різних бізнес-середовищах котрі були очевидцями руйнівних наслідків транснаціональної корупції.

Місія Transparency International – змінити в світ через дії спрямовані на звільнення від корупції. Дана організація робить багато для подолання корупції, тим самим дає надію її жертвам. З моменту її заснування вона відіграє ключову роль в поліпшенні життя сотень мільйонів людей у цілому світі шляхом створення меседжу для антикорупційного руху. Також дана організація підвищує поінформованість населення чим зменшує апатію і рівень сприйняття корупції, як цілковито нормальне явище, а також займається розробкою практичної діяльністю щодо її подолання корупції.

Transparency International має велику мережу своїх офісів, що також включає більше 90 місцевих національних організацій. Ці центри покликані боротися з корупцією за визначеними напрямками на національному рівні. Також мережа Transparency International займається застосовуванням пропагандистських заходів для того, щоб змушувати уряди вводили антикорупційні реформи.

Transparency International не належить до політичних рухів, не проводить розслідування корупції та не розголошує інформацію про окремі випадки, але іноді працює разом з організаціями, які це роблять. Вона має необхідні навички, інструментарій, досвід, знання і активно бере участь в боротьбі з корупцією на місцях, а також за допомогою глобальних і регіональних ініціатив [2].

Організацією було визначено п’ять пріоритетів у світовій боротьбі проти корупції: в політиці, при державних закупівлях, в приватному секторі, міжнародні антикорупційні конвенції, бідність і розвиток. Transparency International також продовжує зосереджувати свою увагу на наступних темах:

доступ до інформації, центри юридичної допомоги, вплив на клімат, корупція в сфері водного господарства, оборона і безпека, освіта, глобальна криза, охорону здоров'я, гуманітарна допомога, судова сфера, захист інформаторів [3].

З огляду значні масштаби існування політичної корупції у цілому світі, Transparency International працює над протидією цій проблемі протягом тривалого часу, в першу чергу, зосереджуючи увагу, на корупції в ході проведення виборів. Організація також працює над механізмами, котрі можуть сприяти запобіганню корупційним діянням політиків, що знаходяться при владі шляхом створення різних нормативних актів таких, як кодекси поведінки, спрямовані на розірванням корупційних схем між бізнесом і політикою. В політиці, як і в багатьох інших сферах боротьби з корупцією, більшість інновацій розробляють особи, які мають досвід практичної діяльності та, які працюють в Transparency International. Наприклад, для моніторингу справ з корупцією в політиці був розроблений одразу кілька ефективних інструментів. Це відкрило проблему для політиків і широкої громадськості [4].

Основним таким інструментом Transparency International є розроблений «індекс» сприйняття корупції, котрий кожного поточного року публікується в більшості країн світу у відкритому доступі. Рейтинг країн впорядковується за показником рівня корупції, які визначається за оцінками аналітиків і підприємців за десятибальною шкалою. Даний «індекс» базується на кількох незалежних опитуваннях, в яких беруть участь міжнародні фінансові та правозахисні експерти, в тому числі Світового банку розвитку, Азіатського банку і Африканського банку і міжнародної організації Freedom House.

Національні підрозділи Transparency International не отримують фінансування незалежно від свого центрального офісу та не робить внески до бюджетів своїх національних відділень і не фінансується ними. Джерела доходів національних підрозділів – це, в основному членські внески чи пожертвування від корпорацій і приватних осіб, кошти донорських організацій чи урядів.

Прийняття фінансових внесків визначається кількома ключовими принципами, покликаними забезпечити неупередженість у прийнятті рішень. До них належать:

1) Transparency International не приймає пожертвувань, які пов'язані з певними умовами донора;

2) Transparency International дійсно дозволяє компаніям публікувати те, що вони пожертвували гроші Transparency International або що вони є корпоративними членами одного з національних підрозділів.;

3) Transparency International цілком прозора в питаннях її фінансування. Її фінансовий звіт і вичерпний список донорів регулярно публікуються на сайті. Transparency International не приймає внески, якщо донор не хотів би розкривати їх джерело громадськості;

4) Transparency International приймати пожертвування від компанії, щодо якої була доведена причетність до хабарництва і, не змогла довести, що такі дії були порушенням загальної політики компанії.

5) Головним досягненням організації є те, що зараз корупція стоїть на політичному порядку денному в багатьох країнах світу на одному з перших місць.

6) Transparency International також грає ключову роль в становленні незалежної мережі консультантів і в розробці міцної бази знань для тих, хто серйозно ставиться до боротьби з корупцією. ТІ робить ці знання доступними через такі інструменти, як Національна система чесності [5].

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо громадська організація Transparency International, є міжнародною неурядовою організацією, основною діяльністю якої є протидія корупції на міжнародному та національних рівнях. Оособливості боротьби з корупцією передбачають: підконтрольність державних чиновників, державних інститутів громадськості, відкритість і прозорість прийняття рішень на усіх рівнях державної влади і місцевого самоврядування.

1. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН : Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку" ООН; Резолюція, Міжнародний документ, Кодекс від 17.12.1979 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282

2. Statute of the GRECO URL: http: //www.coe. int/t/dghl/monitoring/greco/documents/statute_en.asp

3. About Transparency International URL: http://www.transparency.org/about_us

4. Transparency International Global Priorities . TI Official Website URL: http://www.transparency.org/global_priorities

5. Global Witness. Global Witness official site URL: https://en.wikipedia.org/wiki/Global_Witness

Р.Б. Тополевський,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права,
конституційного та міжнародного права
(Львівський державного університету внутрішніх справ)
В.Я. Марковський,
кандидат юридичних наук
доцент кафедри теорії та історії держави і права,
конституційного та міжнародного права
(Львівський державного університету внутрішніх справ)

ЮРИДИЧНІ ДЕФЕКТИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПОДАННЯ ЩОДО ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНУ МОВУ

Ці тези спрямовані на привернення уваги до забезпечення належної якості звернення до Конституційного Суду України.

Яскравим прикладом ігнорування такої вимоги закону є конституційне подання щодо конституційності Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» (далі – конституційне подання від 21.06.2019) [1]. Частина тверджень, якими намагається оперувати суб'єкт права на конституційне подання, не містить жодних обґрунтувань. Наприклад, на сторінці 3 конституційного подання міститься перелік статей Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04.2019 (далі – Закон про державну мову) [2], які на думку суб'єкта права на конституційне подання, суперечать Конституції України. Серед вказаних ч.10 ст. 1 Закону про державну мову – проте такої не існує в природі, адже ст. 1 вказаного Закону складається з 8 частин. Далі, суб'єкт права на конституційне подання вказує на ст. 2 та ст.3 Закону про державну мову, однак жодної згадки, тим більше обґрунтованого твердження, щодо вказаних статей в конституційному поданні не зроблено взагалі. Проте саме в 2 і 3 статтях визначено сферу дії та завдання цього Закону.

Відтак, існує необхідність здійснити доктринальне тлумачення положення Закону України «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 (далі – Закон про Конституційний Суд) [3], щодо питання прийнятності (обґрунтованості тверджень) конституційного подання.

Відповідно до ч. 3. ст. 51 Закону про Конституційний Суд, суб'єкт права на конституційне подання, у випадку звернення до органу конституційної юрисдикції, має здійснити певний алгоритм дій, а саме: «*У конституційному поданні щодо конституційності акта (його окремих положень) зазначаються акт (його конкретні положення), що належить перевірити на відповідність Конституції України, та конкретні положення конституції України, на відповідність яким належить перевірити акт (окремі його положення), а також обґрунтування тверджень щодо неконституційності акта (його окремих положень)*» [3]. Тягар доведення неконституційності законодавчого акта лежить на суб'єктові права на конституційне подання.

Таке, без сумніву важливе, положення Закону про Конституційний Суд, на перший погляд, мало би десь передбачити положення про обов'язковість обґрунтування твердження про неконституційність того чи іншого законодавчого акта, щодо якого існує звернення суб'єкта права на конституційне подання. Саме для цього законодавець передбачив необхідність перевірки усіх звернень до Конституційного Суду України (далі – КСУ) у статті 57 Закону про Конституційний Суд.

Водночас, хоча ст. 51 «Конституційне подання» вказаного Закону безпосередньо не передбачає згадки про обов'язковість в конституційному поданні обґрунтування тверджень про неконституційність оскаржуваного акта, однак така обов'язковість випливає зі змісту статті з урахуванням граматичного способу тлумачення. Усі три елементи конституційного подання (оскаржуваний акт або його положення; статті Конституції України, які порушуються вказаними положеннями; обґрунтування тверджень щодо неконституційності оскаржуваних положень) перераховуються через кому, без використання сполучника «або». Тобто відсутність одного з них робить конституційне подання таким, що втрачає сенс. Або ж, є прямою підставою для відмови у відкритті конституційного провадження з огляду на *дефектність* такого звернення до органу конституційної юрисдикції. Іншими словами, положення ч.3. ст. 51 Закону про Конституційний Суд є імперативною нормою, що не передбачає альтернативи, чи можливості її недотримання. У п. 3 ч.1. ст. 62 вказаного Закону вказано, що підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі є «невідповідність конституційного подання чи конституційного звернення вимогам, передбаченим цим Законом» [3].

Таким чином, відсутність в конституційному поданні обґрунтування поданих тверджень, щодо неконституційності певних положень нормативно-правового акта, робить неможливим подальший розгляд КСУ такого подання. Інакше, тягар доведення необґрунтованих тверджень замість суб'єкта права на

конституційне подання, лягає на КСУ, що не відповідає його призначенню як органу конституційної юрисдикції.

Крім того, варто звернути увагу до дещо іншого формулювання щодо прийнятності конституційної скарги у порівнянні з конституційним поданням. Так, у випадку з визначенням прийнятності конституційної скарги, КСУ використовує процесуальні критерії, передбачені в ч.1 ст.77 Закону про Конституційний Суд (вичерпання всіх національних засобів захисту та подача конституційної скарги в межах тримісячного строку). Але разом із тим, положення ч. 4 ст. 77 Закону про Конституційний Суд передбачає можливість відмови у відкритті конституційного провадження, через визнання конституційної скарги неприйнятною «*якщо зміст і вимоги конституційної скарги є очевидно необґрунтованими або наявне зловживання правом на подання скарги»* [3]. Інакше кажучи, КСУ має право і обов'язок перевірити конституційну скаргу з точки зору її обґрунтованості чи зловживання правом. Однак, для того, щоб конституційна скарга була визнана прийнятною, вона також має відповідати формальним критеріям вимогам ст. ст. 55, 56 Закону про Конституційний Суд (щодо структурних елементів конституційного звернення та суб'єкта права на конституційну скаргу). Більше того, конституційна скарга, як і конституційне подання, має містити «обґрунтування тверджень щодо неконституційності закону України» згідно з п. 6 ч.2 ст. 55 Закону про Конституційний Суд [3].

Такий підхід законодавця очевидно пов'язаний з бажанням встановити щодо конституційних скарг жорсткіші вимоги, щоб уникнути перевантаження органу конституційної юрисдикції значною кількістю скарг. Очевидно, що суб'єкт права на конституційне подання, чи то група народних депутатів України, омбудсмен чи президент, мають особливий правовий статус з огляду на їх повноваження, і це враховано в Законі. Однак, це зовсім не означає, що при внесенні конституційного подання суб'єкт права на конституційне подання може свідомо ігнорувати формальні вимоги щодо структури конституційного подання, передбачені ч. 2 ст. 51 Закону про Конституційний Суд; чи змістовні

вимоги, передбачені ч. 3 ст. 51 Закону про Конституційний Суд, які передбачають вимогу обґрунтування тверджень щодо неконституційності положень оскаржуваного акта.

Отже обґрунтування твердження щодо неконституційності певного положення оскаржуваного акта, має бути обов'язково в конституційному поданні. Далі якість обґрунтування тверджень щодо неконституційності положень нормативно-правового акта вже розглядатиме КСУ під час розгляду справи по суті. Відсутність необґрунтованих тверджень в конституційному поданні з очевидністю спонукатиме КСУ визнати, або все конституційне подання таким, що не відповідає вимогам Закону про конституційний Суд (п.3 ч.1 ст. 62). Або ж, як варіант, вказати на цей факт при винесенні рішення, залишаючи без розгляду певну частину конституційного подання, як неприйнятного, у зв'язку з порушенням вимог ст. 51 Закону про Конституційний Суд.

Для порівняння можна навести приклад розгляду справ в ЄСПЛ, де передбачаються реальні, а не надумані обґрунтування порушення прав людини. Заявник не може подавати заяву на порушення прав людини загалом (абстрактно, без безпосереднього зачіпання інтересів особи) законом чи діями держави. Наприклад, якщо заявник просто стверджуватиме, що має місце порушення прав людини, оскільки закон або дії держави були несправедливими – ЄСПЛ вважатиме це абстрактною скаргою, або actio popularis [4, 5], що є одним з критеріїв *неприйнятності* заяви до цієї міжнародної судової інстанції.

На нашу думку, така відмінність у підходах щодо прийнятності конституційного подання та конституційної скарги в Законі про Конституційний Суд переслідує, з одного боку, мету запобігти зловживанням конституційною скаргою недобросовісного суб'єкта права на конституційну скаргу, а з іншого, спрямований на створення спрощеної можливості для парламентської опозиції оскаржувати в КСУ конституційність певних

законодавчих актів. В той же час такий підхід не надає можливість суб'єкту права на конституційне подання зловживати своїм правом.

Повернемось до дефектів, виявлених у конституційному поданні щодо Закону про державну мову від 21.06.2019 [1]. Ми вже неодноразово вказували на необґрунтованість тверджень конституційного подання щодо Закону про державну мову, серед яких основні, це маніпуляції та порушення логіки у твердженнях суб'єкта права на конституційне подання [6, 7].

Аналізуючи конституційне подання від 21.06.2019 варто вказати не лише на відсутність обґрунтування низки тверджень суб'єкта права на конституційне подання, але й на якість наявних. Маніпулятивною, власне, є *мета* звернення до КСУ групи народних депутатів (більша частина яких є колишніми членами Партії регіонів). У конституційному поданні вони зазначили, що Закон про державну мову порушує права меншин, хоча сам Закон не призначений для регулювання мовних прав меншин. Тобто, предмет правового регулювання Закону про державну мову це власне, «*функціонування і застосування української мови як державної*» (ч.1. ст. 2 Закону про державну мову), але не мови меншин чи корінних народів [2]. Інститут державної мови має своє особливе призначення у сфері публічних відносин, на що неодноразово вказував у своїх рішеннях КСУ.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону про державну мову «Сфера дії Закону», вказаний акт регулює функціонування і застосування української мови як державної у сферах суспільного життя на всій території України. У ч.3. ст. 3 Закону про державну мову зазначено: «*Порядок застосування кримськотатарської мови та інших мов корінних народів, національних меншин України у відповідних сферах суспільного життя визначається законом щодо порядку реалізації прав корінних народів, національних меншин України з урахуванням особливостей, визначених цим Законом*» [2]. Тобто, вказаний Закон урегульовує порядок застосування державної мови в Україні, однак безпосередньо *не стосується правового регулювання мов національних меншин та корінних народів*, які регулюються іншими законами.

Правовий режим застосування мов меншин та корінних народів встановлюється низкою законів. Зокрема, в Україні чинним є Закон «Про національні меншини» від 25.06.1992 (далі – Закон про нацменшини 1992 р.), який власне і врегульовує питання, пов'язані з правами вказаних груп українського суспільства (національних меншин), хоча і є морально застарілим. Крім того, чинним є Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» від 15.05.2003, який спрямований на охорону і розвиток регіональних мов або мов меншин.

Таким чином в Україні існує ситуація, коли правове регулювання мовних відносин в Україні забезпечується цілою низкою законів, серед яких Основний Закон держави, вже згаданий Закон про державну мову 2019 року, Закон про національні меншини 1992 року та Законом, який визначає чинність в Україні низки положень Європейської хартії міноритарних мов або мов меншин.

Отже, використовуючи елементарний підрахунок, стає зрозуміло, що в сфері правового регулювання мовних відносин існує 2 спеціальних закони, метою яких є законодавче регулювання використання мов національних меншин в Україні; крім того правове регулювання застосування мов меншин відбувається на основі 10, 11 та 53 статей Конституції України.

Правове регулювання мовних відносин щодо застосування державної мови відбувається на основі Закону про державну мову 2019 року.

Застосування мов меншин та державної мови здійснюється через такі юридичні конструкції, які передбачають певний зв'язок між правовими нормами інших законів, покликаних забезпечувати мовні права українців як титульної нації в Україні, та мовні права національних меншин, мовних прав корінного народу. Такий зв'язок необхідний для встановлення балансу у застосуванні державної мови та мов меншин. Іншими словами, дія законів забезпечується через бланкетний характер правових норм у сфері мовних відносин. Тобто, юридичні конструкти правових норм Закону про державну мову не можуть *не* містити посилання на інші законодавчі акти, зокрема ті, які урегульовують застосування мов національних меншин чи корінних народів

України. Проте Закон про державну мову спрямований на законодавче забезпечення статусу української мови як державної. Здається очевидним, те що повністю виключити посилання на норми законів, що регулюють застосування мов меншин було би неправильним з огляду на існуючі зв'язки між вказаними Законами і через дотичність сфери правового регулювання.

Підсумовуючи зазначене вище можна вказати наступне. Юридичний аналіз прийнятності конституційного подання щодо Закону про державну мову засвідчує його дефектність, як з огляду відсутності обґрунтування частини тверджень, так і щодо якості їх обґрунтування, там де вони присутні.

Заяви та намагання вибудувати аргументацію конституційного подання на тому, що Закон про державну мову порушує мовні права меншин, ігноруючи те, що останні не є предметом вказаного законодавчого акта, є, на нашу думку, нелогічними. Тобто предмет правового регулювання Закону не співпадає з предметом критики суб'єкта права на конституційне подання – мовні права меншин, законодавче регулювання застосування мов меншин.

Крім того, частина принципових положень Закону про державну мову, на які вказує суб'єкт права на конституційне подання як неконституційні, узагалі залишені без жодної аргументації. Вказане суперечить вимогам Закону про Конституційний Суд в частині прийнятності конституційного подання. Сподіваємося КСУ зважить на вказаний недолік цього конституційного подання при розгляді справи по суті.

---

1. Конституційне подання 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 05.09.2017 № 2145-VIII (далі - Конституційне подання від 21.06.2019). Офіційний сайт КСУ, URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/kp_51.pdf (дата звернення 01.04.2020).

2. Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII. Офіційний сайт ВРУ, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19 (дата звернення 04.06.2020).

3. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 Офіційний сайт ВРУ, URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19 (дата звернення 04.06.2020).

4. Legalный доступ: Как регламентирован индивидуальный доступ к конституционному правосудию за рубежом. *Юридическая практика*. 2017. 07 бер. (№ 10 (1002)). URL: https://pravo.ua/articles/legalnyj-dostup/ (дата звернення 04.06.2020).

5. Cibert A. The definition of actio popularis. *Space Legal Issues*. 2020. URL: https://www.spacelegalissues.com/the-definition-of-actio-popularis/ (дата звернення 04.06.2020).

6. Марковський В.Я., Андрусяк І.П. Про необґрунтованість правових позицій суб'єкта права на конституційне подання у справі щодо конституційності Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» від 25.04.2019/ Державотворення та правотворення в контексті євроінтеграції : Матеріали доповідей, виступів і повідомлень учасників V-го Всеукраїнського круглого столу (м. Львів, 6 грудня 2019 р.) / Забзалюк Д. Є. (відповідальний за випуск), Яремчук В. Д. (укладач) / Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів : ПП «Видавництво «БОНА», 2019. С. 148-153.

7. Марковський В.Я. Державна мова. Про юридичні позиції органів конституційної юрисдикції України та Європи щодо застосування державної мови у публічній сфері суспільних відносин/Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. № 12 (68) 2019. URL: http://nbuviap.gov.ua/images/konstutyciynuy_proces/2019/12.pdf (дата звернення 04.06.2020).

Ю. А. Хатнюк,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права та
адміністративного процесу факультету № 3 ІПФПНП
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
В. М. Братковський,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри адміністративного права та
адміністративного процесу факультету № 3 ІПФПНП
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ПОВНОВАЖЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Згідно з п. 17 ст. 106 Конституції України, Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України. Одночасно він «здійснює керівництво у сферах національної безпеки і оборони» та «призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань» [1]. Керівництво Збройними Силами України, згідно зі ст. 7 Закону України «Про Збройні Сили України», також здійснює Президент України [2].

І хоча Президент України не віднесений до системи органів виконавчої влади, оскільки він, обіймаючи пост глави держави, не наділений Конституцією правосуб'єктними ознаками «органу виконавчої влади» і тим більше «глави виконавчої влади», водночас відіграє вельми важливу роль у формуванні й функціонуванні цієї системи органів, оскільки Конституція надає йому значні кадрові та деякі інші дискреційні повноваження щодо органів виконавчої влади. Зокрема, його статус дає змогу здійснювати координацію та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у системі забезпечення національної

безпеки держави. Реалізація цих повноважень здійснюється через Раду національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони України і, по суті, здійснює координацію і контроль діяльності органів виконавчої влади в системі забезпечення національної безпеки держави.

І тому, сьогодні навіть і за умови існування парламентсько-президентської республіки, статус Президента України дозволяє координувати діяльність між усіма гілками влади у сфері національної безпеки. Ця функція є вельми важливою, з огляду на ту обставину, що Рада національної безпеки і оборони України, являючись координаційним органом із питань національної безпеки і оборони України, здійснює координацію і контроль діяльності органів по суті лише виконавчої влади.

Уточнюючи напрями реалізації повноважень Президента України щодо контролю, ст. 5 Закону України «Про національну безпеку України» визначає, що такий контроль здійснюється Президентом: безпосередньо, через Раду національної безпеки і оборони, чи через створювані ним у разі потреби консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи і служби [3].

Слід зазначити, що ст. 13 Закону України «Про національну безпеку України» конкретизує зміст повноважень Президента України щодо здійснення керівництва у сферах національної безпеки і оборони, зокрема:

1) забезпечує державну незалежність та національну безпеку;

2) є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України, як Верховний Головнокомандувач видає накази і директиви з питань оборони;

3) очолює Раду національної безпеки і оборони України, вводить у встановленому порядку в дію її рішення;

4) видає укази і розпорядження з питань національної безпеки і оборони, які є обов’язковими до виконання на території України, зокрема указами Президента України затверджуються Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України, інші стратегії, доктрини, концепції, якими визначаються актуальні загрози національній безпеці, основні напрями і

завдання державної політики у сферах національної безпеки і оборони, розвитку сектору безпеки і оборони;

5) звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;

6) реалізує право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України щодо законодавчого врегулювання питань національної безпеки і оборони;

7) вносить до Верховної Ради України подання про призначення Міністра оборони України;

8) вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України;

9) призначає на посади та звільняє з посад Секретаря Ради національної безпеки і оборони України та його заступників;

10) призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України за поданням Міністра оборони України, а також вище командування інших військових формувань за поданням керівників органів центральної виконавчої влади, яким підпорядковуються відповідні військові формування;

11) здійснює загальне керівництво розвідувальними органами України;

12) вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про застосування Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань;

13) приймає відповідно до закону рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України;

14) приймає у разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошує у разі необхідності окремі місцевості України зонами надзвичайної екологічної ситуації з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України;

15) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією України [3].

Отже, аналізуючи правові акти, які регламентують діяльність та компетенцію глави держави у системі забезпечення національної безпеки, слід зазначити, що Президент України:

– забезпечує та узгоджує дії усіх гілок державної влади між собою, а також із підсистемою недержавного забезпечення в сфері забезпечення національної безпеки;

– видає нормативно-правові акти з питань забезпечення національної безпеки;

– визначає реальні й потенційні загрози та небезпеки і вживає необхідних заходів для забезпечення національної безпеки;

– приймає рішення про застосування інших військових формувань, що не входять до складу Збройних Сил України, утворених відповідно до законодавства України;

– здійснює загальне керівництво у сферах національної безпеки;

– вносить до Верховної Ради подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у разі збройної агресії проти України;

– забезпечує відповідно до Конституції України державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави [4, с. 378].

На підставі проведеного аналізу повноважень, закріплених у чинних нормативно-правових актах, та практики функціонування інституту президенства в Україні зроблено висновок, що забезпечення національної безпеки значною мірою залежить від ефективності реалізації Президентом України покладених на нього завдань і функцій, результативності діяльності підлеглих йому структур. Президент України є Верховним Головнокомандувачем, Головою Ради національної безпеки та оборони і як одноосібно, так і спільно з іншими державними органами може (а у деяких випадках зобов’язаний) приймати оперативні рішення як у мирний час, так і в

умовах, викликаних екстраординарними обставинами, що загрожують національній безпеці [5, с. 12].

Президент України як один із основних суб'єктів забезпечення національної безпеки, який наділений широким колом повноважень у сфері національної безпеки, повинен їх спрямовувати у першу чергу на узгоджене функціонування всього механізму забезпечення національної безпеки і у цій діяльності тісно співпрацювати із парламентом та органами виконавчої влади.

Глава держави як один із основних суб'єктів здійснює загальне управління та координацію зусиль органів виконавчої влади щодо забезпечення функціонування системи забезпечення національної безпеки держави, визначає стратегічні цілі та основні завдання державної політики у сфері національної безпеки, завдання складових системи забезпечення національної безпеки у мирний час, у кризових ситуаціях, що загрожують національній безпеці, і в особливий період, цілі та пріоритетні напрями розвитку основних складових системи національної безпеки, мету, завдання, строки затвердження документів, планування розвитку системи національної безпеки та її складових.

---

1. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

2. Про Збройні Сили України : Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1934-12

3. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19

4. Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України: [монографія]. Київ: ТАЛКОМ, 2017. 576 с.

5. Чуйко З. Д. Конституційні основи національної безпеки України: автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2008. 20 с.

І.М. Шопіна,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультет
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

АКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВА: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

У теорії права акт застосування права (правозастосовний акт) розуміється як правовий акт, що містить індивідуальний владний припис, винесений компетентним органом за результатами вирішення конкретної юридичної справи [1, с. 7], індивідуальний правовий акт державно-владного характеру, прийнятий компетентним органом у встановленій законодавством формі, з конкретної справи, стосовно конкретного суб'єкта, що підтверджує, встановлює, змінює або припиняє його права чи обов'язки [2, с. 128], акт компетентного органу або посадової особи, прийнятий на основі юридичних фактів і норм права, який визначає права, обов'язки або міру юридичної відповідальності конкретних осіб [3, с. 183], індивідуальний правовий акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права (компетентного державного органу або посадової особи), що встановлює, змінює, припиняє на основі юридичних норм права і обов'язки учасників конкретних правовідносин або міру відповідальності конкретних осіб за вчинене ними правопорушення [4, с. 397], оформлене відповідним чином юридично-владне рішення уповноваженого органу, посадової особи щодо встановлення (зміни, скасування) суб'єктивних прав і обов'язків персоніфікованих суб'єктів адміністративно-правових відносин для вирішення конкретних питань у сфері державного управління і місцевого самоврядування [5, с. 87]. Роль акта застосування права полягає в тому, щоб конкретизувати загальне правило

(правову норму) стосовно персонально визначеної особи, закріпивши за нею суб'єктивне право та обов'язок [6, с. 89].

До ознак акта застосування права відносять наступні. По-перше, акт застосування права – це рішення по конкретній справі офіційного компетентного органу, який держава уповноважила на реалізацію права в певних сферах суспільних відносин. По-друге, акт застосування права містить державно-владне веління, обов'язкове для дотримання і виконання всіма, кому воно адресовано, і забезпечуване силою держави. По-третє, акт застосування права має певну, встановлену законом форму. По-четверте, акт застосування права спрямований на індивідуальне регулювання суспільних відносин. У ньому чітко індивідуалізуються (персоніфікуються) суб'єктивні права і юридичні обов'язки конкретних осіб, виходячи з конкретної життєвої ситуації [7, с. 168]. Крім того, він приймається на основі нормативно-правового акта і в порядку визначеному законом; адресується чітко визначеним суб'єктам, тобто є персоніфікованим, індивідуальним; поширює норму права на конкретну юридичну ситуацію (виключається поширення на подібні випадки), вичерпує себе одноразовим застосуванням, тобто розрахований на один раз; має певну, встановлену законом форму документа (наказ, рішення, вирок, розпорядження); може бути оскаржений чи опротестований ким-небудь із зацікавлених осіб [8, с. 20].

У структурі акту застосування норми права виділяють дві функціональні стадії. На відміну від стадій логічної послідовності, що визначаються з огляду на будову силогізму, та функціональних стадій «ступеневого» правозастосування, «функціональні» стадії акту застосування правової норми виокремлюються з урахуванням потреби здійснювати конкретизацію сфери застосування й сфери нормування правової норми в перебігу її застосування. На першій стадії, яка може бути умовно названа стадією формування правової позиції, здійснюються конкретизація сфери застосування правових норм, а на другій, завершальній стадії, конкретизація їх сфери нормування. Традиційна назва другої стадії – стадія вирішення справи – принципових заперечень не

викликає. У такому контексті правова позиція становить собою зумовлене правовими уявленнями, інтересом, функціональною роллю тощо специфічне бачення проблемної ситуації, виражене в забезпеченому доказами та/або аргументами суб'єктивному висновку або системі висновків щодо наявності чи то відсутності належних підстав для ухвалення певного правозастосовного рішення та/ або дійсного змісту правових норм, що підлягають застосуванню чи потребують роз'яснення. Отже, на першій стадії формується правова позиція уповноваженого на правозастосування суб'єкта, тобто відбувається формування фактичної й юридичної основ справи, на другій стадії правова позиція реалізується у владному рішенні (індивідуальному акті). При тому здійснюється конкретизація сфери нормування обраної правової норми, через що абстрактно окреслені в диспозиції (санкції) вимоги (можливості) перетворюються на суб'єктивні права, обов'язки та міру відповідальності конкретних суб'єктів. Структура акту застосування норм права й структура правозастосовчої діяльності не тотожні: якщо перша завершується стадією видання конкретизованого індивідуалізованого владного припису, то остання може містити факультативні стадії фактичної реалізації індивідуальних приписів і контролю за їх реалізацією [9, с. 68–70].

Правозастосовчі акти як елемент механізму правового регулювання ми розуміємо як оформлені відповідним чином юридично-владні рішення уповноважених органів і посадових осіб, що встановлюють, змінюють, припиняють на основі юридичних норм права і обов'язки учасників конкретних правовідносин або міру відповідальності конкретних осіб за вчинене ними правопорушення, для вирішення завдань публічного управління, можна класифікувати наступним чином:

За способом прийняття акти застосування норм права можуть бути одноособовими або колегіальними. Як справедливо зазначає В.М. Плішкін, ефективне управління передбачає вміле поєднання єдиноначальності та колегіальності. Сутність єдиноначальності полягає в тому, що керівник конкретного рівня управління користується правом одноособового вирішення

питань, що входять до його компетенції. По суті, це надання керівникові органу широких повноважень, які необхідні йому для виконання покладених на нього функцій управління, реалізації персональної відповідальності. Колегіальність передбачає вироблення колективного рішення на основі думок керівників різного рівня, а також виконавців конкретних рішень. Дотримання правильного співвідношення між єдиноначальністю та колегіальністю складає одне із важливіших завдань управління, від вирішення якого багато в чому залежить його ефективність і дієвість [10, с. 118]. Разом з тим частка одноособових актів застосування права є значно більшою, оскільки в публічному переважає єдиноначальність.

За суб'єктами прийняття акти застосування права можна розділити на акти Верховної Ради України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, акти центральних та територіальних органів виконавчої влади, судові рішення.

За функціями у правовому регулюванні акти застосування права поділяються на регулятивні, які спрямовані на конкретизацію повноважень, на позитивні дії уповноважених суб'єктів [11, с. 158–162], а також на конкретизацію юридичних обов'язків (наприклад, наказ про присвоєння працівнику чергового звання) і охоронні, що встановлюють міру юридичної відповідальності (наприклад, наказ про оголошення догани).

За юридичною природою можна виділити основні акти застосування права, які закріплюють кінцеве рішення по певній справі (наприклад, наказ про притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності за результатами службового розслідування) і допоміжні (наприклад, розпорядження про призначення службового розслідування за результатами надзвичайної події з особовим складом).

Крім того, існує думка, що за формою зовнішнього вираження акти застосування права можуть поділятися на письмові (розпорядження, наказ, вирок суду); усні (вимога припинити протиправні дії, виклик понятих); конклюдентні (наприклад, застосування працівниками податкової міліції

табельної зброї) [12, с. 20]. Ми не поділяємо такої точки зору і з цього приводу вважаємо, що виділена В.К. Колпаковим ознака – оформлення акта застосування права відповідним чином [13, с. 87] – має бути вирішальною під час відмежування актів застосування права від інших феноменів правової реальності. На нашу думку, слідування таким шляхом призвело б того, що до актів правозастосовної діяльності були б віднесені всі без винятку правомірні дії уповноважених посадових осіб, адже останні зобов'язані здійснювати свою діяльність лише у межах, визначених правовими нормами, і само б поняття акту застосування права було б позбавлено сенсу.

Проблеми якості актів застосування права тісно пов'язані із факультативними елементами механізму адміністративно-правового забезпечення. По-перше, тут має місце проблема повної і всебічної оцінки зібраних по певній справі доказів, об'єктивного характеру таких доказів, що потребує аналізу юридичних фактів та додержання законності. По-друге, якість актів застосування права обумовлена і впливом суб'єктивних факторів, до яких у першу чергу належить актуальний рівень розвитку правової свідомості та правової культури правозастосовчого суб'єкта. По-третє, має місце проблема відповідності змісту такого акту приписам адміністративно-правових норм, що, у свою чергу, пов'язано із проблемою актів їх тлумачення

---

1. Чередниченко Е.Е. Принципы уголовного законодательства: понятие, система, проблемы законодательной регламентации. Москва: Волтерс Клупер, 2007. 192 с.

2. Андрусяк Т.Г. Теорія держави і права. Львів: Право для України, 1997. 200 с.

3. Кравчук М.В. Теорія держави і права (опорні конспекти). Навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 288 с.

4. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учеб. Харків: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова); О.Ф. Андрійко, І.П.

Голосніченко, С.В. Ківалов, Є.Б. Кубко. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

6. Теория государства и права / Под ред. Венгерова А.Б. Выпуск 11. Москва: Юрид.лит, 1994. 349 с.

7. Пінчук М.Г. Предмет доказування і судовий розгляд справ про викрадення та інше незаконне поводження з вогнепальною зброєю, бойовими припасами і вибуховими речовинами / Дис. .канд. юрид. наук: 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2007. 222 с.

8. Пахомов В.В. Організаційно-правові засади здійснення контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів. Дис. ...канд.юрид.наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ірпінь, Національний університет державної податкової служби України, Україна, Київ, 2007. 185 с.

9. Бочаров Д.О. Правозастосовча діяльність: поняття, функції та форми: Проблемні лекції. Дніпропетровськ: АМСУ, 2006. 73 с.

10. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / За ред. Ю.Ф. Кравченка. Київ: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 978 с.

11. Лазнюк Н. В. Регулятивні особливості нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2001. № 14. С. 158–162.

12. Пахомов В.В. Організаційно–правові засади здійснення контролю за правозастосовчою діяльністю податкових органів. Дис. ...канд.юрид.наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ірпінь, Національний університет державної податкової служби України, 2007. 185 с.

13. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова); О.Ф. Андрійко, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Є.Б. Кубко. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

О.Г. Ярема,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
К.Р. Шостак,
здобувач вищої освіти 2 курсу 4 групи
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ЯК СКЛАДОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Сучасний прогрес і глобальний характер поширення інформаційних технологій, систем масової комунікації призвели до утворення глобального інформаційного простору, який змушує світову спільноту, кожну державу захищати свої інформаційні інтереси та дбати про свою інформаційну безпеку. Із правової точки зору вона ґрунтується на засадах правової демократичної держави і впроваджується шляхом розробки та реалізації відповідних національних доктрин, стратегій, концепцій та програм згідно із чинним законодавством.

Держава є визначальним і провідним суб'єктом політики. Вона володіє значним набором засобів впливу на поведінку всіх членів суспільства, а також матеріальними, технічними і кадровими ресурсами для реалізації своєї політики. У зв'язку з цим усі органи держави тією чи іншою мірою беруть участь в діяльності щодо забезпечення інформаційної безпеки. Так, у статті 17 Конституції України зазначено: «Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є

найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу» [1]. Згідно Доктрини інформаційної безпеки, інформаційна безпека України, як невід'ємна складова сфери національної безпеки, є комплекс соціально – економічних, морально-політичних, духовно ідеологічних і військово-стратегічних ініціатив, що підкоряються жорсткій логіці державних інтересів [2]. У Законі України «Про національну безпеку» розглядаються основні напрямки забезпечення безпеки в інформаційній сфері, під якою часто розуміють інформаційну безпеку як складову національної безпеки України [3].

До основних складових інформаційної безпеки держави відносяться: обсяг інформаційного продукту, що виробляється державою та в державі; здатність мереж витримувати зростаюче інформаційне навантаження; можливість держави керувати розвитком вироблення та розповсюдження інформації; можливість доступу народонаселення до усіх можливих інформаційних джерел, а також відкритість більшості з них [4].

Необхідність гарантування інформаційної безпеки зумовлюється, по–перше, потребою забезпечення національної безпеки України в цілому, по–друге, існуванням таких загроз інформаційній сфері країни, які можуть завдавати значної шкоди загальним національним інтересам, по–третє, врахуванням того, що за допомогою інформації можна впливати на зміну свідомості і поведінку людей. Завдання інформаційної безпеки – створення системи протидії інформаційним загрозам та захист власного інформаційного простору, інформаційної інфраструктури, інформаційних ресурсів держави. При виникненні криз, загостренні конфліктів інформаційна боротьба може перерости в інформаційну війну, яка здійснюється за допомогою інформаційної зброї. Показниками, виступають цілеспрямованість, масштабність та комплексність дій тощо [5].

Варто наголосити, що проти України з боку Російської федерації ведеться інформаційна війна, яка спрямована на нав'язування певних ідеологічних стереотипів, тієї чи іншої суспільної думки за допомогою засобів масової інформації, зокрема через електронні видання [6]. Війни такого типу є досить

поширеними у глобальному інформаційному просторі та їх всебічно досліджують науковці та фахівці. Зокрема, Інститут національно – стратегічних досліджень США та деякі західні експерти і вчені виокремлюють кілька складових елементів інформаційної війни. Один із них – ведення психологічної війни. Головне завдання психологічної війни полягає в маніпулюванні масами. Метою такої маніпуляції є:

– внесення в суспільну та індивідуальну свідомість ворожих ідей та поглядів;

– дезорієнтація та дезінформація мас;

– послаблення певних переконань, залякування народу образом ворога;

– залякування супротивника власною могутністю.

Головна інформаційна загроза національній безпеці – це загроза впливу іншої сторони на інформаційну інфраструктуру країни, інформаційні ресурси, на суспільство, свідомість, підсвідомість особистості, з метою нав'язати державі бажану (для іншої сторони) систему цінностей, поглядів, інтересів і рішень у життєво важливих сферах суспільної й державної діяльності, керувати їхньою поведінкою і розвитком у бажаному для іншої сторони напрямку. Власне, це є загрозою суверенітету України в життєво важливих сферах суспільної й державної діяльності, що реалізовується на інформаційному рівні [7].

Таким чином, враховуючи особливу роль інформації в сучасному суспільстві слід зробити висновок, що найважливішим видом національної безпеки сьогодні є інформаційна безпека. Вона є не лише органічною складовою національної безпеки, а й важливою сферою її забезпечення. Інформаційна організація держави повинна бути гарантом інформаційної безпеки держави та її інститутів, суспільства і громадян, стабільності політичного режиму в умовах процесів глобалізації, зростання загроз з боку міжнародного тероризму, ескалації діяльності екстремістських і сепаратистських рухів і організацій як усередині країни, так і за її межами. Тому захист інформаційного суверенітету, створення потужної та ефективної

системи інформаційної безпеки України, розроблення дієвих стратегій і тактик протидії медіазагрозам повинні стати пріоритетними завданнями органів державної влади та недержавних інститутів.

---

1. Конституція України: прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996.URL:http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80

2. Степко О.М. Аналіз головних складових інформаційної безпеки держави URL: http://jrnl.nau.edu.ua/index.php/IMV/article/download/3214/3172

3. Доктрина інформаційної безпеки України: Указ Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017 (дата звернення 02.06.2020).

4. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19 (дата звернення 02.06.2020).

5. Бондаренко В., Литвиненко О. Інформаційна безпека сучасної держави: концептуальні роздуми .URL : www.crime-research.iatp.org.ua/library/strateg.htm

6. Медвідь Ф. Інформаційна безпека України: виклики та загрози. URL: http://www.nato.ru. if.ua/journal/2009-2-28.pdf

7. Супрун В. М. Інформаційний суверенітет як один з елементів інформаційної безпеки держави: теоретико – правовий аспект. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/vkhnu/Pravo/2009.

О.Г. Ярема,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)
Д.Р. Татусько,
здобувач вищої освіти 2 курсу 4 групи
юридичного факультету
(Львівський державний університет внутрішніх справ)

ВПЛИВ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ НА СВІДОМІСТЬ ЛЮДЕЙ

Стаття 34 Конституції України гарантує кожному право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [1]. Значна роль у збиранні, зберіганні, використанні і поширені інформації в сучасному інформаційному суспільстві належить засобам масової інформації. На сьогоднішній час їм приділяють значне місце в системі відносин новітнього суспільства, адже вони виступають потужним фактором впливу на психологічний, соціальний стан людей, породжують єдиний інформаційний простір, який консолідує думки, почуття, бажання людей в єдину суспільну думку. Сторони впливу ЗМІ можуть бути як позитивні, так і негативні, вони постають важливим елементом повсякденного життя людини.

Відповідно до ч.2 ст.22 Закону України «Про інформацію» засоби масової інформації – засоби, призначені для публічного поширення друкованої або аудіовізуальної інформації [2].

В Україні діяльність ЗМІ регулюється законами «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про інформацію», «Про рекламу», «Про телебачення та радіомовлення» та низкою інших. Відповідно до

Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» під друкованими засобами масової інформації (пресою) в Україні розуміються періодичні і такі, що продовжуються, видання, які виходять під постійною назвою, з періодичністю один і більше номерів (випусків) протягом року на підставі свідоцтва про державну реєстрацію [3].

Засоби масової інформації певною мірою беруть участь у соціальному управлінні, оскільки пропагують різні ідеї, політичні програми та спонукають людину до різних вчинків. Деякою унікальністю масово-інформаційних процесів останнього часу можна вважати так звану «демасифікацію», тобто можливість вибору чи вірити інформації, чи використовувати її та здебільшого чи сприймати самостійно, а не як нав'язану ззовні. Відомий вислів: «умій відрізнити зерно від полови» прямо пропорційно відповідає впливу засобів масової інформації на свідомість та поведінку індивіда. Завжди, незважаючи ні на які перешкоди, потрібно перевіряти інформацію, яку отримуємо з різних ресурсів. На сьогодні, у зв'язку із поширенням COVID-19 ця тема є особливо актуальною, адже чимало інформаційних джерел розповсюджують різні недостовірні відомості. Одразу виникає логічне питання: для чого? Світ охопила смертельна паніка, страх, пандемія…Ми почали цінувати те, про що ніколи і не замислювалися. Ми читаємо новини, спостерігаємо за промовами наших чиновників і віримо, що вся інформація, яку вони нам доносять має правдивий характер. Хоча, у будь-якому випадку влада володіє інформацією і опирається на неї. Виходячи з цього досконаліть та правдивість інформації здійснює суттєвий вплив і на характер системи управління. Найголовнішим засобом владного впливу та, відповідно, контролю над інформаційними процесами вважається цензура [4]. Згідно ст. 24 Закону України «Про інформацію» встановлено, що забороняється цензура – будь-яка вимога, спрямована, зокрема, до журналіста, засобу масової інформації, його засновника (співзасновника), видавця, керівника, розповсюджувача, узгоджувати інформацію до її поширення або накладення заборони чи перешкоджання в будь-якій іншій формі тиражуванню або поширенню

інформації. Ця заборона не поширюється на випадки, коли попереднє узгодження інформації здійснюється на підставі закону, а також у разі накладення судом заборони на поширення інформації [2]. Заборону цензури передбачає ч.3 ст. 15 Конституції України [1].

Оскільки різноманітний вплив засобів масової інформації формує національну свідомість, то з приводу цього І. Ющук зазначає, що «питання національного ідеалу, патріотизму, свободи хоча й порушуються досить часто редакційними колективами, загалом залишаються на маргінесі суспільної свідомості» [5, с.181]. Підтвердження цієї думки виявляється у тому, що на даний момент в нашій державі ще досі не створено єдиний цілісний національний інформаційно-культурний простір, без якого фактично неможлива ні політична єдність нації, ні формування самої національної ідентичності.

На сьогодні громадяни України першочерговими джерелами тієї чи іншої інформації вважають телебачення та пресу, проте навіть не замислюються над тим, як використовується так звана «маніпуляція» в процесі доведення певної інформації. Зовсім слушно розглядати маніпуляцію як вид психологічного впливу, майстерне виконання якого призводить до прихованого збудження в іншої людини намірів, які збігаються з її актуальними бажаннями. При цьому майстерність маніпулятора використовується для прихованого впровадження в психіку аудиторії цілей або установок, що не збігаються з тими, які в нього існують на даний момент.

На думку В. Гулая в контексті порівняння понять «інформаційно-психологічна війна» та «інформаційна війна» зазначається, що в інформаційній війні об’єктом впливу стають комп’ютери й інформаційні системи, а в інформаційно-психологічній війні до інформаційного напрямку приєднується психологічний – об’єктом впливу стає індивідуальна та масова свідомість та, як результат, руйнується не тільки наявна інформаційна система, а й відбувається зміна комунікативних установок у суспільній свідомості [6, с.161]. Саме тому варто зауважити, що здійснюється інформаційне перенавантаження, яке в

результаті і призводить до того, що в сприйнятті людиною інформації відбувається емоційна загальна напруженість, стрес та навіть можливість і загострення хронічних хвороб. Як зазначає О.Стадніченко – це хвороби, головним чинником яких є інформація, проявляються у формі депресивних синдромів, неврастеній, істерій, іпохондрій та наявність інших свідомих порушень [7, с. 161].

Загалом, вплив засобів масової інформації на свідомість та поведінку людини також залежить і від контролю органів державної влади за правдивістю та точністю передання журналістських чи інших даних. Персоналізація державної контрольної діяльності має здійснюватися в умовах розвитку інформаційного суспільства та інформаційних технологій, які сукупно дають змогу більш мобільно передавати до кінцевих персоніфікованих контрольних інстанцій інформацію про випадки порушення режиму законності й оперативно на них реагувати [8, с. 244]. Тобто, повинен бути логічний і чіткий нагляд за донесенням по телебаченні чи інших інформаційних ресурсах будь-якої інформації, яка може спричинити негативні наслідки для моральної чи психологічної поведінки життя людей.

За допомогою телебачення реальний світ трансформувався у театр, де реальні події перетворюються на придатні до показу по телебаченню. Людина все більше прагне до достовірності інформації, яку вона отримує та аналізує. Будь-яка подія, потрапляючи під вплив мас-медіа, не просто репрезентується ним, але й підкорюється його законам. Потрапляючи до засобів масової інформації, вислови окремого суб’єкта політики автоматично набувають всезагальної форми. Візуальна трансляція особливо сприяє метаморфозі поодинокого на спільне, що раніше було доступним лише художнім творам. Але попри це все необхідно пам’ятати, що все у нашій голові. Як ми сприймаємо інформацію, так вона і реалізовується відповідно до нашого уявлення. Не варто забувати, що у світі є безліч цікавих та приємних моментів, які не потребують доведення у правдивості. Насамперед це те, що тебе оточує.

Тому залишаймося собою і спираємось на принцип гуманізму, якого так бракує зараз у нашому житті [9, с. 27].

---

1. Конституція України: прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України28.06.1996.URL:http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D

2. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12 (дата звернення 30.05.2020).

3. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16. 11. 1992 № 2782-XII URL: **Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.** (дата звернення 30.05.2020).

4. Вплив засобів масової інформації: психологічні особливості. *Журналістика:* веб – сайт. URL: https://osvita.ua/vnz/reports/journalism/22585/

5. І. Ющук. Регіональні версії української національної ідеї: спільне і відмінне. *Збірник статей.* Київ: Світогляд, 2005. С. 186 –192.

6. Гулай А. Інформаційно-психологічна війна: навч. енциклопед. словник-довідник для студ. ВНЗ I-IV рівнів акредитації / За наук. ред. Н. М. Хоми, В. М. Денисенко, О. М. Сорба та ін. Львів: «Новий Світ-2000», 2014. С. 161–162.

7. Стадніченко О. Інформаційні хвороби: навч. енциклопед. словник-довідник для студ. ВНЗ I-IV рівнів акредитації / За ред. Н. М. Хоми, В. М. Денисенко, О. М. Сорба та ін. Львів: «Новий Світ-2000», 2014. С. 160–161.

8. О. Г. Ярема, С. С. Єсімов. Предмет правового забезпечення інформаційної безпеки в інформаційному праві. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*: зб.матеріалів. Львів, 2016. С. 244–252.

9. Галушко М. Вплив мас-медіа на формування горизонту життєвого світу людини : *Вісник НТУУ «КПІ».* 2008. № 3. С. 27–30.

ЗМІСТ

Благута Р. І.
Сучасний конституціоналізм в умовах державотворчих процесів в Україні…….3
Бадида А.
Поняття «конституційного блоку» в Французькій Республіці: доктрина і судова практика ……7
Бедрій Р.Б, Курило Т.В.
Реформа місцевого самоврядування в Україні: проблеми та перспективи…....13
Бесага І.В.
Окремі питання призначення експерта (експертів) для розгляду дисертації та документів атестаційної справи здобувача наукового ступеня……18
Бондаренко В.А., Пустова Н. О.
Юридичне значення принципу стабільності при вирішенні фінансово-правових спорів у конституційній юрисдикції…….…...23
Бортник Н.П.
Конституційні цінності як складова формування принципів державної освітньої політики України……..……29
Бортник Н.П., Єсімов С.С.
Система суб'єктів публічного управління: особливості регламентації..……34
Бугаєнко Г.Є.
Державна міграційна служба України: теоретико-правовий аспект……39
Бурак М.
Перспективи розвитку механізмів взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства у підготовці національної стратегії розвитку громадянського суспільства……43
Валько Л.А.
Зміни до Конституції України як важливий крок до членства в ЄС та НАТО……..…48
Василюк Т. В.
Процедурні аспекти притягнення суддів України до адміністративної відповідальності…….53
Волянюк А.В.
Механізми законодавчого обмеження конституційних прав та свобод людини……58
Гачак-Величко Л.А., Целюх І.М.
Правове регулювання виборчого права військовослужбовців через призму зарубіжного законодавства……...……62
Гаврильців М.Т., Висоцький В.М.
Конституційна реформа в Україні на сучасному етапі: проблеми і перспективи……..…..65
Гнатюк С.С.

Адміністративний процес та його види……..69

Годяк А.І.
Реалізація статті 49 Конституції України в частині забезпечення державою санітарно-епідемічного благополуччя: деякі роздуми ……72
Городечний О.А., Лобик О.О.
Захист права фізичної особи на персональні дані в Україні…….75
Грищук А.Б.
Досвід зарубіжних країн та моделі, що склались в доктрині конституційного права щодо інституту імпічменту ……...80
Грищук А.Б., Проць І.М.
Міжнародно-правова відповідальність глави держави……..…86
Гулак Л.С., Скочиляс-Павлів О.В.
Щодо питань реалізації конституції України ……91
Гурковський М.П., Перепелиця А.В.
Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні…….…...95
Делія Ю.В.
Конституційно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб: теоретико-правовий аспект……..…98
Дмитрик А.Б., Нагірняк О.
Проблематика розвитку конституціоналізму в Україні……..….103
Дмитрик А.Б., Подлесна Д. А.
Конституціоналізм в міжнародному праві……...…107
Дмитрик А.Б., Ткач М. В.
Глобальний конституціоналізм як об’єктивне явище сучасної правової дійсності……...…112
Дмитрик А.Б., Фагат А.М.
Становлення українського конституціоналізму……...…116
Дмитрик А.Б., Петрик Х.В.
Конституціоналізм: основні підходи до вивчення…….…...…122
Долинська М.С.
До питання рецепції принципів органів публічної влади нотаріальними органами України……..……..127
Єсімов С.С., Лесько Н.В.
Проблеми та перспективи взаємодії національної поліції з інститутами громадського суспільства……...…132
Зубанський М.К.
Основні тенденції розвитку виборчої системи в Україні……137
Ільків Н.В., Ільницький О.В.
Застосування норм конституції України як норм прямої дії при розгляді справ щодо надання надр в користування ……..140
Ілюшик О.М., Козак О.І.

Проблеми реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні……..145
Ілюшик О.М., Поліщук В.В.
Щодо питання виникнення конституціоналізму в Україні……148
Ілюшик О.М., Соболь С. Л.
Проблеми організація місцевого самоврядування в Україні……..…152
Йосифович Д.І., Костовська К.М.
Сучасний конституціоналізм: питання теорії та практики……156
Ковалів М.В., Хомишин І.Ю.
Конституція: класифікація та форма…….……161
Комар С.І.
Проблемні аспекти притягнення державних службовців в Україні до адміністративної відповідальності та шляхи їх вирішення……..…163
Корчинський В.Р.
Деякі процедурні аспекти при притягненні суддів України до дисциплінарної відповідальності……...……169
Корчинський В.Р., Василюк Т.В.
До питання про правову природу дисциплінарної відповідальності суддів в Україні……..……174
Крижна В. В.
Політичні аспекти розвитку конституціоналізму в Україні ……..179
Крижановський А.С.
Захист політичних прав громадян як функція Конституції України…….184
Лепіш Н.Я.
Генеза конституційно-правових засад державної влади на території України в частині існування України-Гетьманщини……188
Лепіш Н.Я., Сус А.
Важливість елетронних петицій в Україні……192
Лобик О. О., Моршнєв Є.І.
Щодо класифікації видів відповідальності державних службовців в Україні……...…196
Лозинський Ю.Р.
Поняття основних конституційних прав та свобод громадян України та їх ознаки……201
Лозинський Ю.Р., Беркита Б.
Суб’єкти конституційних правовідносин…….205
Лук’янова Г.Ю., Гаврильців М.Т.
Форми безпосереднього народовладдя за конституційним законодавством України та перспективи їх розвитку……..……208
Луців І.І.
Правова сутність адміністративних послуг…….…….213
Мелех Л.В.
Конституція України – правова основа для реформування правосуддя……...218
Миджин Г.Є.

Правова культура як фактор ефективності охорони інтелектуальної власності…….....…….222
Микієвич М.М.
Контроль за діяльністю місцевого самоврядування в Іспанії…….……227

Моршнєв Є.І., Комар С.І.
Особливості притягнення державних службовців в Україні до кримінальної відповідальності ……..230
Навроцька В.В.
Вимога наявності триваючих правових підстав при застосуванні затримання чи тримання під вартою……..235
Назар Т.Я.
Особливості нормативно-правового регулювання захисту прав дітей, які опинилися у складних життєвих обставинах ……..238
Назар Ю.С., Когут Я.М.
Роль та місце місцевих органів виконавчої влади в системі органів державної влади України……..……241
Нестерцова-Собакарь О.В.
Колізійні норми спадкового права в міжнародному приватному праві……246
Онопрієнко С.Г.
Інформаційно-правові принципи участі громадян у системі публічного управління……249
Остапенко О.І., Ковалів М.В.
Поняття та види конституційно-правових інститутів…….…252
Отчак Н.Я.
Акти Конституційного суду України в системі джерел права і їх місце в правовій системі держави……..…256
***Павлович-Сенета Я*.П.**
Адміністративно-правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні……..…261
Панкевич О.З., Баран М.
Референдум як важлива форма прямої демократії……..……266
Панкевич О.З., Кіцнак А.В.
Конституційний контроль: французький варіант…….……271
Панкевич О.З., Кравченко О.
Місцеве самоврядування в Іспанії: історико-правовий аспект……..……276
Панкевич О.З., Мельник Я.В.
Створення територіальних автономій як один із варіантів реалізації колективного права на самовизначення……281
Прокоф'єв М. М.
Деякі питання визначення конфлікту інтересів на державній службі у правоохоронный сфері……285
Проць І.М.

Банківська таємниця, аудиторська таємниця та інші види таємниць у податкових правовідносинах……..…289
Проць І.М., Грищук А.Б.
Вибори як одна із форм народовладдя……..…294
Проць І.М., Ярема О.Г.
Податковий контроль як вид державного фінансового контролю, його правові основи……...299
Проць І.М., Кузьмочка Ю.В.
Співвідношення понять влади, демократії, народовладдя та самоврядування……...…304
Проць І.М., Чабак В.
Система українського конституціоналізму та його особливості……309
Романцова С.В.
Сексуальна орієнтація та гендерна ідентичність як підстави дискримінації……...314
Сеник В.В.
Окремі аспекти взаємодії підрозділів національної поліції з місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування у питаннях розвитку систем відеоспостереження ……..….318
Сеник С.В.
Формування системи публічної служби у федеративній Республіці Німеччині…….323
Сидор М.Я.
Поняття конституції та конституціоналізму……..…326
Сірант М.М.
Проблеми формування екологічної правосвідомості в сучасному інформаційно-правовому просторі…….……330
Сірант О.Р.
Соціальні аспекти молодіжної політики…….....334
Собакарь А.О.
Діяльність Кабінету Міністрів України щодо забезпечення прав і свобод громадян……...337
Тацишин І.Б., Мазур А.В.
Практика судового контролю в адміністративних справах: фінансово-правові аспекти……..……342
Тимчишин Т.М., Лука Х.
Особливості провадження у справах про адміністративні порушення законодавства про інформацію з обмеженим доступом……..…347
Тимчишин Т.М., Підручна І.
Особливості провадження у справах про адміністративні правопорушення в сфері запобігання корупції…….….351
Тимчишин Т.М, Приходько Л.
Особливості механізму правового регулювання використання природних ресурсів в адміністративному праві……...……355

Тимчишин Т.М.
Окремі положення міжнародних стандартів боротьби з корупцією на прикладі неурядової громадської організації Transparency International……...…358
Тополевський Р.Б., Марковський В.Я.
Юридичні дефекти конституційного подання щодо закону про державну мову…….....363
Хатнюк Ю.А., Братковський В.М.
Повноваження президента України у сфері національної безпеки……372
Шопіна І.М.
Акти застосування права: поняття та класифікація ……377
Ярема О.Г., Шостак К.Р.
Інформаційна безпека як складова національної безпеки України……..…...…383
Ярема О.Г., Татусько Д.Р.
Вплив засобів масової інформації на свідомість людей……..……387