

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТУ  
«КИЄВО-МОГИЛЯНСЬКА АКАДЕМІЯ»  
ЦЕНТР ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА  
СТУДЕНТСЬКЕ НАУКОВЕ ТОВАРИСТВО ПРАВНИКІВ  
«SCHOLARIS»  
FOLKE BERNADOTTE ACADEMY  
ЗА ПІДТРИМКИ ШВЕДСЬКОГО АГЕНТСТВА  
МІЖНАРОДНОГО РОЗВИТКУ (SIDA)

**ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА  
ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ**

*Тези доповідей студентів і аспірантів  
на III Міжнародному науково-практичному форумі  
з верховенства права  
10–11 червня 2016 року*

ДУХ І ЛІТЕРА

УДК 341.231.14(063)  
В363

**Верховенство права та місцеве самоврядування.** Тези доповідей студентів і аспірантів на III Міжнародному науково-практичному форумі з верховенства права — К.: ДУХ І ЛІТЕРА. — 2016. — 248 с.  
ISBN 978-966-378-497-7

*Видавці:* Костянтин Сігов,  
Леонід Фінберг

*Літературна редакція:* Наталія Мінько

*Коректура:* Дмитро Каратеев

*Комп'ютерна верстка:* Іоан Залевський

*Художнє оформлення:* Богдан Скубко

## ЗМІСТ

<i>Бабак М. А.</i> Конституційна скарга як додаткова правова форма захисту основоположних прав та інтересів людини . . . . .	9
<i>Батан Юрій</i> Дотримання міськими радами критеріїв доступності та права бути почутим при наданні послуг . . . . .	14
<i>Безкоровайна Аліна</i> Реалізація права на оскарження рішень у порядку адміністративного судочинства. . . . .	19
<i>Білоус Костянтин</i> Інформаційна відкритість у діяльності органів місцевого самоврядування в Україні . . . . .	24
<i>Бондар Вікторія</i> Прозорість як гарантія ефективної діяльності органів місцевого самоврядування в Україні . . . . .	29
<i>Буртак Артем</i> Муніципальна міліція як елемент децентралізації влади . . . . .	34
<i>Вакуленко Анна, Козакевич Олеся</i> Право на справедливий суд у контексті розгляду справ Європейським судом з прав людини . . .	39

<i>Владимирова Марія</i> Юридична герменевтика і правозастосовна діяльність Конституційного Суду України: грані взаємодії. . . . .	44
<i>Вовк Анастасія</i> Законність та прозорість у діяльності органів місцевого самоврядування . . . . .	52
<i>Воронова Марія</i> Муніципальна реформа в Україні. . . . .	57
<i>Годунов Віталій</i> Висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування в контексті розвитку мережі Інтернет та "нових медіа" . . . . .	60
<i>Дем'янюк Станіслав</i> Місцева ініціатива як форма безпосередньої демократії: проблеми нормативного врегулювання в Україні . . . . .	65
<i>Держипільська Анна</i> Забезпечення транспарентності органів місцевого самоврядування шляхом удосконалення і розвитку електронного урядування . . .	70
<i>Динник Ірина</i> Права людини в умовах реалізації системних реформ у сучасній Україні . . . . .	75
<i>Дубняк Марія</i> Прозорість, відкритість та підзвітність як принципи інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні. .	80
<i>Ємельянова Анна</i> Право бути почутим як один із факторів подальшої інституціоналізації права на участь в управлінні державними справами . . . . .	85
<i>Клімова Світлана</i> Оптимізація надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування . . . . .	91
<i>Кобилко Конрад</i> Позазаконні методи становлення права. . . . .	97
<i>Кожокарь Іон</i> Оскорбление как ограничивающее право свободно выражать свое мнение и взгляды. . . . .	102
<i>Комасюк Іванна</i> Реформування системи органів місцевого самоврядування в Польщі наприкінці ХХ століття. . . .	107
<i>Кравцов Ігор</i> Аксіологічна проблематика в юридичному позитивізмі. . . . .	112
<i>Лісова Вікторія</i> Загальні засади децентралізації влади в органах місцевого самоврядування . . . . .	118
<i>Лотоцька Марія</i> Перспективи децентралізації влади в Україні. . . . .	123
<i>Макарук Марія</i> Вдосконалення процедури адміністративного оскарження рішень органів місцевого самоврядування в Україні за досвідом країн ЄС . . . . .	128

<i>Мальцев Вадим</i> Принцип відкритості та прозорості як основа реформування місцевого самоврядування . . . . .	133
<i>Марціясь Ірина</i> Верховенство права в процесі децентралізації влади . . . . .	138
<i>Матат Андрій</i> Верховенство права та верховенство конституції: проблема співвідношення понять . . . . .	144
<i>Миронець Оксана</i> Роль функцій адміністративного права в забезпеченні права на оскарження рішень . . . . .	149
<i>Олійник Ярослава</i> Реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні: проблеми і перспективи . . . . .	154
<i>Паламарчук Вікторія</i> Принципи законності, доступності, прозорості та підзвітності в діяльності органів місцевого самоврядування . . . . .	160
<i>Пелипенко Олег</i> Принцип верховенства права та його дотримання в процесі реалізації та захисту прав внутрішньо переміщених осіб на території України: питання теорії та практики . . . . .	165
<i>Петров Владислав</i> Роль і місце територіальних об'єднань громадян у механізмі децентралізації влади в Україні . . . . .	170
<i>Постоловська Мар'яна</i> Формальне закріплення децентралізаційних процесів в Україні . . . . .	175
<i>Романов Максим</i> Транспарентність як принцип діяльності органів місцевого самоврядування . . . . .	180
<i>Софійчук Олена</i> Верховенство права як елемент прозорості діяльності органів місцевого самоврядування . . . . .	185
<i>Студенець Ірина</i> Електронна петиція як особлива форма колективного звернення громадян: перший досвід впровадження . . . . .	189
<i>Ступак Сергій</i> Децентралізація в Україні через призму верховенства права . . . . .	194
<i>Таранець Дар'я</i> Юридичні гарантії якості і доступності адміністративних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування . . . . .	198
<i>Терещук Оксана</i> Органи місцевого самоврядування як суб'єкт делегованих повноважень у сфері забезпечення законності . . . . .	203
<i>Цебера Агата, Врубель Олександр</i> Набуття громадянства Польщі в перспективі Конституції Республіки Польща з 1997 р.: теперішнє та майбутнє . . . . .	209

<i>Черниш Ірина</i> Особливості реалізації громадянином права на оскарження рішень органів місцевого самоврядування . . . . .	216
<i>Шумкіна Анна</i> Проблема захисту та поновлення прав внутрішньо-переміщених осіб в Україні при проведенні антитерористичних операцій . . . . .	220
<i>Щербань Кристина</i> Верховенство Конституції України як засадничий принцип правової держави . . . . .	225
<i>Ющенко Тетяна</i> Особливості правового регулювання участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві: польський досвід і пропозиції для України . . . . .	229
<i>Bechta Kamil</i> Protection of personal data in the Ukraine and Poland. . . . .	235
<i>Doliński Jakub</i> Social movements against copyright amendments. . . . .	240

**Бабак М. А.,**

*студент 2 курсу ГПФ*

*Запорізького національного технічного університету*

### **КОНСТИТУЦІЙНА СКАРГА ЯК ДОДАТКОВА ПРАВОВА ФОРМА ЗАХИСТУ ОСНОВОПОЛОЖНИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ**

Україна є правовою державою, де визнається та діє принцип верховенства права. Отже, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Пріоритетним завданням для держави є захист прав та свобод людини і громадянина. Особливу роль у механізмі захисту прав людини відіграє Конституційний Суд України — єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні [1, с. 5–6].

Слід звернути увагу на те, що громадяни мають обмежений доступ до конституційної юрисдикції. Тому досліджувана тема є актуальною для України в контексті проведення конституційної реформи в Україні, метою якої є вдосконалення змісту Конституції, зокрема модернізації механізму захисту прав і свобод людини і громадянина.

Українська конституційно-правова наука в цілому погоджується з тим, що впровадження конституційної скарги є нагальним завданням розвитку вітчизняного конституціоналізму. Розуміння необхідності конституційної скарги так чи інакше розглядається в межах двох взаємопов'язаних напрямів: конституційна скарга як гарантія прав людини

і конституційна скарга як інститут демократичної правової держави [2]. У своєму коментарі член Конституційної Комісії В. Кравчук наголосив, що інститут конституційної скарги, запровадження якого передбачається проектом змін до Конституції в частині правосуддя, покликаний стати додатковою правовою гарантією захисту прав та інтересів громадян [3].

Згідно з чинним законодавством фізична і юридична особа може ініціювати конституційне провадження щодо захисту прав і свобод шляхом конституційного звернення. Відповідно до ч. 1 ст. 42 Закону України «Про Конституційний Суд України» конституційне звернення визначається як письмове звернення про необхідність офіційного тлумачення Конституції та законів України з метою забезпечення реалізації чи захисту прав та свобод людини і громадянина. Право на звернення надано громадянам України, іноземцям, апатридам і юридичним особам [1, с. 35–37].

У зазначеному законі передбачено можливість особи, чий конституційні права були порушені діями з боку державної влади, реалізувати своє конституційне право на захист шляхом звернення до Конституційного Суду через представницькі органи влади, тобто через Президента України та омбудсманів, які є гарантами прав і свобод людини та громадянина. Як показує практика, цей механізм є недосконалим та неефективним. Наведене свідчить про те, що безпосереднє звернення фізичних та юридичних осіб до Конституційного Суду України можливе лише за потреби офіційного тлумачення Конституції та законів України, а щодо захисту порушених прав та свобод є обмеженим представницькими органами. Виходячи з постановки проблеми, можна сказати, що на сьогодні немає правового інструменту

для захисту прав та свобод пересічного громадянина. Тому запровадження саме інституції конституційної скарги дасть змогу забезпечити справді ефективний доступ громадян до Конституційного Суду України з метою здійснення справедливого правосуддя та сприятиме встановленню правової держави та розбудові громадянського суспільства [4].

Підґрунтям для дослідження є аналіз та виявлення загальних та окремих ознак міжнародних інститутів конституційної скарги, що можуть бути взяті до уваги при розробці української моделі конституційної скарги. З досвіду іноземних держав варто зазначити, що право звернення з конституційною скаргою мають фізичні та юридичні особи, громади та об'єднання громадян (Австрія, Німеччина). Суб'єкти, чий права були порушені, можуть безпосередньо звертатися до органів конституційної юрисдикції з приводу порушених прав чинними законами, актами державної влади, діями посадових осіб та ін. (2а ст. 93 «Про Федеральний Конституційний Суд») [5, с. 187–188].

Конституція Швейцарської Конфедерації від 18.04.1999 р. закріплює повноваження Союзного Суду щодо розгляду скарг на порушення конституційних прав у п. а ч. 1 ст. 189 Конституції Швейцарії. Слід зазначити, що підставою подання конституційної скарги у Швейцарії є порушення виключно тих прав особи, котрі закріплені Конституцією цієї держави.

У Королівстві Іспанії діє так звана «процедура ампаро», що закріплена в п. 2 ст. 53 Конституції Іспанії та має винятково індивідуальний характер. Конституційний суд Іспанії розглядає скарги про посягання на основоположні права від фізичних та юридичних осіб, захисників народу та прокурора.

Досить цікавим є досвід Польщі у використанні конституційної скарги в механізмі захисту прав людини. Конституцією Республіки Польща від 02.04.1997 р. закріплено інститут конституційної скарги та повноваження Конституційного трибуналу з розгляду конституційних скарг (ст. 79, 188, 191 Конституції Польщі). Суб'єктами подання конституційних скарг у цій країні є фізичні особи (громадяни, іноземці, апатриди) та юридичні особи приватного права. Підставою для подання конституційної скарги є порушення конституційних прав заявника. Щодо предмета скарги — ним є закон чи інший нормативно-правовий акт, яким порушено права заявника [6, с. 33–38].

Досвід іноземних держав свідчить про те, що право подання конституційної скарги прямо зазначається в нормах Конституції та законодавстві відповідної країни. Заявник повинен оформити конституційне звернення відповідно до встановлених вимог, насамперед обґрунтувати та документально підтвердити порушене право в разі застосування актів державної влади чи дії посадових осіб, та подати у визначені терміни.

Отже, за допомогою конституційної скарги людина не лише реалізовує свої права, а й стає учасником удосконалення законодавства. Тому сьогодні, в умовах реформ, треба активізувати підвищення правової свідомості громадян та запровадити інституцію конституційної скарги, яка дасть можливість забезпечити рівний та ефективний доступ громадян до конституційної юрисдикції України з метою захисту основоположних прав і свобод людини та громадянина.

### Список використаних джерел

1. Тихий В. П. Конституційний Суд України: Наукове-практичне видання / В. П. Тихий. — К.: [б. в.], 2007. — 64 с.
2. Гультай М. М. Ідея конституційної скарги у сучасній конституційно-правовій доктрині України [Електронний ресурс] / М. М. Гультай. — Режим доступу: [http://kul.kiev.ua/images/chasop/2012\\_2/85.pdf](http://kul.kiev.ua/images/chasop/2012_2/85.pdf). — Назва з екрана.
3. Кравчук В. Конституційна скарга — це додаткова правова гарантія захисту прав та інтересів громадян [Електронний ресурс] / В. Кравчук. — Режим доступу: <http://constitution.gov.ua/news/item/id/907>. — Назва з екрана.
4. Радзівська В. В. Конституційна скарга як важлива форма захисту прав і свобод людини [Електронний ресурс] / В. В. Радзівська. — Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/24301/20-Radzievska.pdf?sequence=1>. — Назва з екрана.
5. Лотоцька М. І. Інститут Конституційної скарги в Німеччині та можливість його запровадження в Україні / М. І. Лотоцька // Наука та практика сучасної юриспруденції: Матеріали Всеукр. наук. — практ. конф. — Харків: ФОП Бровін О. В., 2016 — С. 187–188.
6. Шаповалова К. Г. Конституційна скарга у механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина / К. Г. Шаповалова // Наше право. — 2014. — № 4. — С. 33–38.

**Юрій Батан**

*Національний університет «Одеська юридична академія»*

### **ДОТРИМАННЯ МІСЬКИМИ РАДАМИ КРИТЕРІЇВ ДОСТУПНОСТІ ТА ПРАВА БУТИ ПОЧУТИМ ПРИ НАДАННІ ПОСЛУГ**

Базовими критеріями принципу верховенства права вважаються законність, доступність, право бути почутим, право на оскарження, прозорість і підзвітність. Це дослідження стосується критеріїв доступності та права бути почутим при наданні окремими міськими радами житлово-комунальних, адміністративних, транспортних та інших послуг.

Критерій доступності при наданні послуг включає, зокрема, наявність нормативних інструментів, які: визначають, хто може почати відповідну процедуру та хто має доступ до установи; уточнюють, що установа має бути відкритою для звернень громадян протягом певного періоду часу; вимагають від установи розгляду звернень із порушеннями формальних стандартів; встановлюють, що вартість послуг має бути розумною; передбачають повернення вартості послуг у разі їх ненадання або неналежного надання; дозволяють подавати звернення мовою національних меншин; вимагають від установи допомагати громадянам у разі очевидних помилок.

Враховуючи обмежений обсяг, не є можливим висвітлити всі аспекти дослідження, тож варто запропонувати певні шляхи покращення дотримання міськими радами критерію

доступності. Пропозиції можна поділити на загальнодержавні (потребують внесення змін до нормативно-правових актів органів державної влади) та локальні (ухвалення та/або внесення змін до чинних актів, стандартів, процедур муніципальних органів), а також на пропозиції загального (стосуються будь-якої діяльності міських рад) та спеціального (щодо надання окремого виду послуг) характеру.

Першою загальнодержавною пропозицією слід назвати необхідність передбачення в законодавстві про звернення громадян (як у загальному Законі України «Про звернення громадян», так і в окремих актах законодавства, що регулюють специфічні правовідносини та при цьому містять положення стосовно вимог, які висуваються до звернень у тій або іншій сфері) норму, відповідно до якої помилки і неточності, виявлені в поданих документах (зокрема зверненнях), підлягають виправленню і не є підставою для відмови в їх розгляді. Крім того, можливо, слід закріпити також норму, за якою документація відповідної сфери повинна містити опис та приклади формальних (несуттєвих) помилок (неточностей), допущення яких громадянами не призведе до відхилення їхніх пропозицій. Формальними (несуттєвими) слід називати помилки (неточності), які пов'язані з оформленням відповідного документа (звернення) та не впливають на його зміст, а саме: відсутність нумерації сторінок, технічні помилки та описки тощо.

Також до загальнодержавних пропозицій слід віднести такі: передбачити щодо правових актів місцевого самоврядування вимоги нормопроектувальної техніки, аналогічні до тих, що містяться в п. 2.1 Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації;



видати анкетовані (стандартизовані) форми звернення російською та іншими мовами національних меншин; розробити й ухвалити системний нормативно-правовий акт, який універсально встановлював би поняття пільг, їх підстави, перелік суб'єктів, види та механізм надання; встановити обов'язок забезпечення вільного доступу до приміщень, у яких здійснюється прийом суб'єктів звернень, зокрема належних умов для доступу осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Пропозиціями спеціального характеру є: запровадження електронних (он-лайн) сервісів спостереження за історією нарахувань за спожиті житлово-комунальні послуги й оплати за них; з метою можливості вирішення громадянами усіх питань, пов'язаних із земельними відносинами, в одному місці, передання централізованого надання адміністративних послуг відповідних міських рад послуг, надаваних територіальним органом Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру; усунення колізії між п. 7 та п. 21 ст. 13 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» шляхом поєднання цих положень; передбачення в законах України пільг у користуванні громадським транспортом для інвалідів та пенсіонерів за віком з огляду на п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України.

Окремі із вказаних вище положень можуть бути запроваджені і на локальному рівні окремих територіальних громад, які бажають продемонструвати дотримання критеріїв принципу верховенства права. Також на локальному рівні необхідно передбачити можливість ведення листування з громадянами іншими мовами, крім державної; провести наступну та проводити попередню лінгвістичну експертизу текстів локальних нормативно-правових актів на предмет

їх відповідності вимогам чіткості, конкретності, лаконічності, інформативності та відповідності орфографічним, лексичним, морфологічним, синтаксичним, стилістичним, пунктуаційним нормам і за потреби утворити відповідний орган у міській раді.

Близьким до критерію доступності є інший критерій принципу верховенства права — право бути почутим, складовими якого є, зокрема, наявність нормативних інструментів, які: вимагають від установи почути зацікавлену особу, перш ніж ухвалювати рішення; забезпечують обов'язок установи інформувати зацікавлених осіб про нові факти, які виникають у справах; регулюють те, як установа повинна спілкуватися з окремими людьми та великими групами людей, на яких впливають рішення установи; дозволяють людям усно спілкуватися з установою; визначають часові рамки ухвалення установою рішення; регулюють діловодство в установі тощо.

Одним із суттєвих недоліків у цьому контексті є відсутність статутів територіальних громад у більшості міст України. Їх ухвалення є необхідним, враховуючи норми Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які закріплюють, що порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, порядок внесення місцевої ініціативи, порядок організації громадських слухань визначаються статутом територіальної громади. Крім того, місцевий референдум як одна з основних форм спілкування установи (міської ради) з великими групами людей теж потребує регулювання процедури його проведення — з 2012 р. спостерігається вакуум правового регулювання, хоча статті 38, 69, 70, 92 та 143 Конституції України передбачають право громадян на участь у місцевому референдумі. Оригінальний

вихід (але неоднозначний із погляду дотримання п. 20 ст. 92 Конституції України) із цієї прогалини пропонує оприлюднений 12 лютого 2016 р. проект територіальної громади міста Самбора — відповідно до ч. 11 ст. 20: «Порядок призначення та проведення місцевого референдуму визначаються законом, а в разі його відсутності додатком до цього статуту».

Пропозиціями стосовно інших складових критерію права бути почутим є: включення до графіка особистого прийому громадян начальниками управлінь, відділів, інших виконавчих органів міської ради (не лише міського голови та його заступників); розробка, ухвалення та впровадження Положення про телефони довіри та гарячі лінії в місті, що позитивно вплине на оперативність надходження звернень громадян; розміщення на офіційному сайті міської ради інформації стосовно телефонів довіри та гарячих ліній; запровадження системи електронного документообігу в міській раді та її органах; у сфері надання транспортних послуг — запровадження нормативного інструменту, який би зобов'язував перевізника не пізніше ніж за місяць до зміни тарифів на перевезення пасажирів повідомляти про це громадян у певних ЗМІ та шляхом усних і письмових оголошень на автобусних станціях, в автобусах відповідного перевізника та на автобусних зупинках, що сприяло б громадянам у реалізації їхніх прав на інформування про суттєві зміни з питань перевезень громадським транспортом.

Врахування всіх або принаймні більшості наведених пропозицій, без сумніву, сприятиме кращому втіленню принципу верховенства права в діяльності міських рад і більшій довірі населення до таких органів публічної влади.

**Аліна Безкорвайна**

*Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого*

## **РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ У ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА**

Конституцією України (ст. 55, 124) закріплено право кожного на судовий захист та передбачено, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [1], а ст. 18 Закону України від 7 липня 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ [2]. Суди мають враховувати, що забезпечення кожному права на справедливий суд та реалізація права особи на судовий захист мають здійснюватися з урахуванням норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також практики Європейського суду з прав людини [3].

З метою реалізації конституційних прав кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, захисту виборчих прав, права на доступ до публічної служби тощо в Україні в системі судів загальної юрисдикції утворено адміністративні суди.

Згідно з ч. 2 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАСУ) завданням [4] адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових

відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [5].

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Винятки з цього правила встановлено Конституцією та законами України, які можуть визначати інший порядок судового провадження (ч. 2 ст. 17 КАСУ) [5]. Під час розгляду цих спорів суди незалежно від підстав, наведених у позовній заяві, повинні перевіряти їх відповідність усім зазначеним вимогам (п. 1 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ» від 6 березня 2008 р. № 2) [6]. Встановлення невідповідності діяльності суб'єкта владних повноважень хоча б одному із зазначених критеріїв для оцінювання його рішень, дій та бездіяльності може бути підставою для задоволення адміністративного позову, однак лише за умови, що встановлено порушення прав, свобод та інтересів позивача. Якщо ж права, свободи та інтереси позивача не були порушені, суд повинен відмовити в задоволенні позову і постановити окрему ухвалу, якою звернути увагу суб'єкта владних повноважень на недопустимість відхилення від принципів адміністративної процедури.

При визначенні об'єкта захисту в адміністративному судочинстві не можна обмежуватися категорією «суб'єктивні

публічні права» [7, с. 79–86, 373–387, 427–451]. Важливо, щоб порушення прав, свобод та інтересів відбулося в публічно-правових відносинах та виходило від суб'єктів владних повноважень при здійсненні ними владних управлінських функцій.

У випадках, визначених КАСУ, порушення може виходити не від суб'єктів владних повноважень, але в суто публічно-правових відносинах. Йдеться про випадки порушення прав, свобод чи інтересів рішеннями, діями або бездіяльністю засобів масової інформації, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації (ст. 174 КАСУ), діями або бездіяльністю кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), їхніх посадових та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу (ст. 175 КАСУ) [5].

Для підтвердження актуальності цього питання слід звернутися до судової практики. Наприклад, у справі Ф., який звернувся з цивільним позовом про поновлення на роботі 10 серпня 2005 р., Печерський районний суд Києва 7 березня 2006 р. розглянув вимоги в порядку адміністративного судочинства. Апеляційний суд Києва постановив нове рішення, залишене в силі Вищим адміністративним судом України. І тільки Судова палата в адміністративних справах Верховного Суду України своєю постановою від 20.03.2007 р. скасувала всі ухвалені судові рішення, провадження у справі закрила, пославшись на порушення положень ст. 17 КАС і ст. 15 ЦПК [8, с. 9; 9], які визначають компетенцію адміністративних і цивільних судів щодо здійснення правосуддя у справах, які виникають із відповідних правовідносин [10].

Отже, вирішуючи питання про відкриття провадження у справі, суди повинні перевірити належність справ до їх юрисдикції та підсудності. Слід зробити висновок, що в окремих випадках судді помилково здійснюють віднесення цивільно-правових спорів до адміністративної юрисдикції, наприклад, у справах про визнання недійсним розпорядження районної адміністрації (органу опіки та піклування) про видачу дозволу на відчуження майна, що належить неповнолітньому [11, с. 20–25]. На нашу думку, виникає потреба системного аналізу ст. 2, 3, 17 КАС, а також листа Верховного Суду України «Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами» [12], ст. 1, 2, 15 ЦПК [13], а також слід виходити з характеру самого спору.

#### *Список використаних джерел*

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Голос України від 03.08.2010. — № 142.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: з поправками, внесен. відповідно до положень Протоколів № 11 та 14 з Протоколами № 1, 4, 6, 7, 12 та 13) // Право України. — 2010. — № 10. — С. 215–233.
4. Шишкін В. Завдання адміністративного судочинства / В. Шишкін // Право України. — 2005. — № 11. — С. 11–14.
5. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–37. — Ст. 446 (з наст. змінами).

6. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 року № 2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08>. — Назва з екрана.
7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. — К.: Старий світ, 2006. — 576 с.
8. Цивільний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар. — К.: Атіка, 2008. — 840 с.
9. Георгієвський Ю. В. Адміністративна юстиція: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.2007 / Ю. В. Георгієвський; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. — Харків, 2004. — 19 с.
10. Рішення Верховного Суду України від 20 березня 2007 р. про поновлення на роботі та стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу.
11. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики / В. Г. Перепелюк. — К.: Конус-Ю, 2007. — 272 с.
12. Щодо застосування господарськими судами України положень процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами: Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 № 3.2. — 2005.
13. Цивільний процесуальний кодекс України: станом на 1 січня 2012 р. — Харків: Одіссей, 2012. — 184 с. — (Закони України) Х629.2–324 / Ц 57.

**Костянтин Білоус**

*Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого*

### **ІНФОРМАЦІЙНА ВІДКРИТІСТЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Інформаційна відкритість та прозорість у діяльності органів місцевого самоврядування всіх рівнів, реальний доступ до отримання інформації про основні напрями їхньої діяльності та ухвалені рішення є однією із складових комунікативної відкритості держави, яка є неодмінною умовою «демократії участі» [1]. Разом з тим інформаційна закритість у діяльності останніх досі є однією з найшкідливіших бюрократичних традицій, яка лише руйнує основи держави, позбавляючи правлячий політичний режим підтримки та схвалення з боку суспільства.

Будучи розпорядниками інформації, яка становить суспільний інтерес, органи місцевого самоврядування, всупереч законодавчим положенням, відмовляються надавати запитувану інформацію на тій підставі, що вона зафіксована в документах, які віднесено до таких, що містять службову чи конфіденційну інформацію, або їм присвоюються грифи секретності, не передбачені чинним законодавством. Як приклад можна навести постанову Московського районного суду м. Харкова (справа № 2а-1685/11) по адміністративній справі за позовом громадянина про визнання незаконними дій посадових осіб органу місцевого самоврядування

у зв'язку з відмовою управління містобудування та архітектури виконавчого комітету Харківської міської ради в наданні копії повного Генерального плану міста Харкова до 2026 року з відповідними додатками та графічними матеріалами, затвердженого рішенням сесії Харківської міської ради від 23.06.2004 № 59/04 [2].

Суд, відмовляючи в задоволенні позову, в повному обсязі прийняв доводи відповідача, в особі заступника начальника зазначеного управління, про те, що текстовим та графічним матеріалам, які були предметом інформаційного запиту, присвоєно гриф «для службового користування», а тому робота із зазначеними документами проводиться в особливому порядку. При цьому показовим є те, що суддя, знехтувавши принципом офіційного з'ясування всіх обставин у справі, навіть не звернув уваги на законність застосування грифу «для службового користування» до матеріалів, які становлять предмет інформаційного запиту. Крім того, відверто проігнорувавши зміст нормативних положень ст. 5, 9 Закону України від 13.01.2011 «Про доступ до публічної інформації» (далі — закон), суд у мотивувальній частині свого рішення послався на Постанову КМУ від 27.11.1998 № 1893 «Про затвердження Інструкції про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави», норми якої прямо суперечать змісту закону.

Вказане вище рішення зосереджує увагу на проблемності питання, пов'язаного з використанням як підстави для відмови в наданні інформації нормативно-правових актів, положення яких побічно регулюють питання доступу до інформації, але водночас використовуються органами місцевого самоврядування як привід для відмови в наданні

запитуваної інформації. Закон у своїй правовій основі ґрунтується на презумпції відкритості інформації про діяльність органів місцевого самоврядування та винятковості випадків, за яких муніципалітети можуть обмежити доступ до такої інформації. Однак для забезпечення дієвості цієї презумпції потрібно, щоб норми закону знайшли своє втілення в інших нормативно-правових актах, дія яких побічно зачіпає сферу правового регулювання інформаційних відносин.

Звісно, закон містить відповідні норми, покликані нейтралізувати негативну дію подібного роду законодавчих колізій (ч. 4 ст. 13 та п. 2 Прикінцевих положень). Разом з тим сувора українська правозастосовна дійсність з кожним днем усе більше переконує в потребі законодавчого узгодження положень відповідних нормативно-правових актів з нормами Закону «Про доступ до публічної інформації» та встановлення додаткових гарантій доступу до інформації.

Дослідження стану виконання закону, що їх провели низка авторитетних правозахисних та громадських організацій, свідчать про відсутність будь-яких суттєвих зрушень у бік підвищення рівня прозорості та інформаційної відкритості в діяльності органів місцевого самоврядування через те, що останні майстерно при звичаїлися використовувати будь-яку неточність законодавчого формулювання та фактичну можливість з метою уникнення виконання обов'язків, покладених на них законом.

У питаннях забезпечення прозорості та інформаційної відкритості в діяльності органів місцевого самоврядування Україна поступається багатьом демократичним державам, у національних законодавствах яких встановлюється обов'язок муніципальних структур регулярно публікувати певні категорії інформації: нормативні, індивідуальні або загальні управлінські акти [3].

Органи місцевого самоврядування України мають власні веб-сайти, на яких розміщують інформацію про найменування, основні завдання, нормативно-правові засади діяльності, структуру та керівництво муніципального органу. Разом з тим інформаційне законодавство України регулює лише технічні аспекти адміністрування адресного протоколу українського сегменту мережі Інтернет, у зв'язку з чим питання, які стосуються порядку забезпечення доступу до інформації через мережу Інтернет, досі не врегульовано на законодавчому рівні.

Тому з метою підвищення рівня прозорості та інформаційної відкритості органів місцевого самоврядування треба на законодавчому рівні вирішити питання щодо:

1) створення уніфікованого державного реєстру управлінських актів органів місцевого самоврядування та відкриття його для вільного доступу;

2) уніфікації зовнішніх форм аналітичних та інформаційних рубрик на офіційних веб-сайтах та забезпечення регулярного наповнення останніх об'єктивною та достовірною інформацією про діяльність відповідного органу місцевого самоврядування;

3) забезпечення обов'язкового розміщення на офіційних веб-сайтах усіх органів місцевого самоврядування вичерпного переліку та зразків документів, потрібних для складання та подання запитів на отримання публічної інформації;

4) забезпечення надання та висвітлення комплексної інформації про регуляторну діяльність відповідного органу місцевого самоврядування.

Ми вважаємо, що позитивний вплив на зростання рівня прозорості, підвищення ефективності громадського контролю та, як наслідок, зростання рівня довіри територіальних

громад до органів місцевого самоврядування справила б норма, яка б передбачала відкритість, з дня прийняття рішення, службової інформації, що міститься в документах органів місцевого самоврядування і становить внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробленням напрямів діяльності муніципального органу, процесом ухвалення рішень і передують їх публічному обговоренню та/або прийняттю. Наявність у тексті закону та реальне виконання такої норми забезпечили би безперешкодний доступ громадськості до всієї службової інформації про діяльність органів місцевого самоврядування в Україні, що надзвичайно актуально в контексті децентралізації системи державного управління.

#### *Список використаних джерел*

1. Слінько Т. М. Конституційно-правові аспекти забезпечення права на інформацію в Україні / Т. М. Слінько // Проблеми законності: республ. міжвід. наук. зб. — Харків: Нац. юрид. акад. України, 1999. — Вип. 40. — С. 32–38.
2. Постанова Московського районного суду м. Харкова від 06.06.2011 р. по справі № 2а-1685/11 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/16445951>. — Назва з екрана.
3. Білан І. Л. Коментар до проекту Закону «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» [Електронний ресурс] / І. Л. Білан. — Режим доступу: <http://www.ucipr.org.ua/publications/komentar-do-proektu-zakonu-pro-informatciinu-vidkritist-organiv-derzhavnoii-vladi-ta-vishchikh-posadovikh-osib-ukraini/lang/tab02>. — Назва з екрана.

**Вікторія Бондар**

*Національний університет «Одеська юридична академія»*

### **ПРОЗОРИСТЬ ЯК ГАРАНТІЯ ЕФЕКТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Тобто місцеве самоврядування — це особливий вид управління, який є запорукою реалізації таких принципів, як верховенство права та закону, субсидіарність, децентралізація державної та деконцентрація публічної влади. Реалізація зазначених принципів в Україні є неодмінною умовою в процесі інтеграції до Європейського Союзу.

Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна отримала інструмент та дороговказ для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом Європейського Союзу. Стратегія сталого розвитку «Україна — 2020» визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України [1].

Децентралізація та реформа державного управління віднесені цією Стратегією до пріоритетних напрямів реформування.

Метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики [1].

Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання. Процес здійснення державних закупівель повинен стати максимально прозорим та враховувати загальні принципи конкуренції. Корупційна складова під час здійснення державних закупівель має бути ліквідована [1].

Проаналізувавши текст Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020», можна дійти висновку, що однією з основоположних ідей у сфері реформування є досягнення прозорості, яка продиктована міжнародними стандартами. У законодавстві країн Європейського Союзу прозорість визнано одним

із принципів, що впливає з ідеї утвердження правового співтовариства [2].

Принцип прозорості виступає одним з базових елементів забезпечення демократії та верховенства права, запорукою ефективного функціонування місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства. Проте нормативного відображення в Конституції України цей принцип не набув. До того ж існує проблема визначення поняття прозорості та відповідного принципу. У законодавчій базі України він або згадується без пояснення, або за змістом ототожнюється з принципами відкритості, гласності, публічності.

Прозорість як функціональна характеристика органів місцевого самоврядування визначається мірою обізнаності громадян з особливостями діяльності відповідного органу, рівнем доступності послуг та якістю їх надання. Крім цього, інформація про діяльність органів місцевого самоврядування та порядок надання послуг повинна бути зрозумілою середньостатистичному громадянину.

Сьогодні, на жаль, діяльності органів місцевого самоврядування притаманний бюрократизм. Якоюсь мірою прозорість — це антонім бюрократизму.

Яскравим прикладом боротьби з бюрократією, корупцією та зловживанням службовим становищем є впровадження системи прозорих офісів у м. Вінниці.

Вінницький Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс» розпочав роботу у вересні 2008 р. Цей проект реалізувала Вінницька міська рада за ініціативою тодішнього міського голови Володимира Гройсмана. Створення «Прозорого офісу» стало логічним етапом процесу запровадження нової філософії відносин між владою і мешканцями міста. Згідно із затвердженим виконкомом міської ради Положенням,



Центр адміністративних послуг «Прозорий офіс» — робочий орган виконкому міської ради, який об'єднує представників адміністративних органів, державних адміністраторів та державних реєстраторів для забезпечення взаємодії всіх учасників Центру в досягненні його мети [3].

Учасниками Прозорого офісу є державні, територіальні та обласні управління (Держземагентства, в т.ч. державні кадастрові реєстратори, екології та природних ресурсів, Держтехногенбезпеки, Держгірпромнагляду, УДАІ УМВС України, Державна реєстраційна служба, Державна міграційна служба, УПФУ, Фонд соціального страхування та ін.); департаменти, відділи та служби міської ради (архітектури містобудування і кадастру, комунальних ресурсів, житлового господарства, економіки і інвестицій; міська служба у справах дітей, соціального захисту та ін.); ПАТ «Вінницягаз».

Вінничани мають можливість прозорого доступу до основних послуг, необхідних для забезпечення належного рівня життя. За потреби особа приходить до відповідного відділення Прозорого офісу за місцем проживання, за допомогою терміналів реєструється за напрямками послуг в електронній черзі, отримує чек, на якому вказується порядковий номер у черзі і приблизний час очікування. Одночасно цей номер відображається на електронному табло в залі очікування. Це виключає можливість для працівників будь-яким чином зловживати службовим становищем і водночас пришвидшує процес надання послуг. Крім того, після користування сервісами прозорого офісу кожен відвідувач може оцінити якість обслуговування за допомогою електронної системи «зразково», «добре», «погано». Усі статистичні дані, структура та графік роботи офісу, історія просування черги,

оцінка якості обслуговування — у вільному доступі на сайті міської ради в розділі «Прозорий офіс».

Отже, на прикладі системи прозорих офісів м. Вінниці можна ознайомитися з реальним втіленням принципу прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування. Прозорість є умовою реалізації принципу верховенства права, який відповідно до Конституції визнається і діє в Україні. Саме тому виникає потреба створення спеціального закону, який би був нормативно-правовою базою для впровадження системи прозорих офісів у всіх містах України.

#### *Список використаних джерел*

1. Стратегія сталого розвитку «Україна — 2020» схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>. — Назва з екрана.
2. Грицяк І. Основні принципи права Європейського Союзу та їх застосування в державному управлінні / І. Грицяк // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — 2004. — № 3. — С. 43–50.
3. Сайт центру адміністративних послуг «Прозорий офіс» ВМР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://transparent.vmr.gov.ua/default.aspx>.

**Артем Буртак**

*Національна академія внутрішніх справ*

## **МУНІЦИПАЛЬНА МІЛІЦІЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Україна обрала шлях реформування суспільного життя в напрямі подальшої демократизації, гуманізації, посилення захисту прав і свобод людини відповідно до вимог міжнародних правових актів і зобов'язань нашої держави перед європейським та світовим співтовариством. Тому актуальним стає питання створення в Україні муніципальної міліції як підрозділу органу місцевого самоврядування, покликаного охороняти громадський порядок на території мешкання громади.

Це зумовлено потребами й інтересами людини, територіальної громади, суспільства загалом. Євроінтеграційний курс України вимагає оптимізації територіальної організації влади, децентралізації владних повноважень, зміцнення місцевого самоврядування, перерозподілу владних повноважень між центром та регіонами на користь останніх, наближення регіональних і місцевих органів влади до населення [1].

Децентралізація — це спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на ухвалення рішень з визначених питань або у визначеній сфері структурам локального рівня, що не входять до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [2]. Під децентралізацією часто розуміють перерозподіл владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями

організації публічної влади із зміщенням акценту на місцевий рівень у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій [3, с. 7–8]. Загалом це є комплексне і багатоаспектне поняття, тому існують різні його тлумачення.

При розгляді питання про муніципальну поліцію передовсім варто звернути увагу на відмінності термінів «місцева» та «муніципальна» поліція, оскільки вони відіграють ключову роль при визначенні організаційних форм діяльності та підпорядкованості поліцейських підрозділів на місцях.

Так, термін «місцева поліція» є ширшим у порівнянні з «муніципальна поліція», оскільки вживається для визначення всієї сукупності органів, підрозділів та окремих працівників, які виконують свої функції на місцях. Вони не обов'язково повинні підпорядковуватись органам місцевого самоврядування, однак фінансуватися за кошти місцевих бюджетів [4].

Слід зазначити, що в умовах децентралізації муніципальна поліція залишала б вигляд поліцейського формування, яке підлегло та підзвітне органам місцевого самоврядування та фінансується цими органами. Нині такі поліцейські формування існують майже в усіх західних країнах, де визнається право населення на здійснення — в тій чи іншій формі — територіального самоврядування. Наукова література свідчить, що при організації моделі муніципальної поліції враховується державний устрій і пов'язаний з ним ступінь децентралізації соціального керування в державі, географічні, історичні й інші національні особливості. Український вчений О. Проневич виділив дві моделі організації муніципальної поліції — європейську та американську [4].

У світовій практиці відомі два основних підходи до організації діяльності місцевої (муніципальної) поліції:

— дворівнева структура, коли в місті муніципальна поліція виконує всі функції загальнодержавної поліції, а юрисдикція останньої обмежена. Фактично, крім загальнодержавного озброєного органу виконавчої влади (зазвичай поліції), існують муніципальні органи охорони громадського порядку, що зумовлює покладення на них правоохоронних функцій і повноважень загальнодержавних правоохоронних органів;

— співпраця та координація, коли муніципальна поліція діє в містах не замість загальнодержавної поліції, а одночасно з нею, з чітким розмежуванням компетенції та налагодженою взаємодією.

В умовах реалізації в Україні підтриманого керівництвом держави принципу децентралізації влади, запровадження новітніх форм протидії злочинності та забезпечення публічного порядку представники правоохоронних структур і громадськості все частіше наголошують на необхідності введення в національних системах правоохоронних органів підрозділів муніципального підпорядкування. Такі поліцейські формування підтвердили свою доцільність і тривалий час успішно функціонують у багатьох європейських столицях [5].

Саме місцева міліція (муніципальна поліція) максимально наближена до населення, яке вона «обслуговує», завдяки чому вчасно та адекватно реагує на ті проблеми, що виникають.

Перспектива запровадження сьогодні в столиці муніципальної поліції повною мірою залежить від вирішення деяких питань, оскільки вкрай потрібне напрацювання законодавчої (міжвідомчої та відомчої правової) бази функціонування муніципальної поліції з чітким визначенням її завдань і повноважень щодо забезпечення публічного

порядку та протидії злочинності, засад взаємодії з підрозділами Національної поліції, органами місцевого самоврядування та громадськістю, принципів організації діяльності, правового статусу поліцейських (чи є вони найманими працівниками, державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування чи співробітниками правоохоронних органів), питань проходження ними служби, оплати праці, професійного навчання тощо [5].

Отже, підсумовуючи викладене, можна зробити такий висновок: муніципальна поліція у великих містах України однозначно потрібна. Позитивні результати її функціонування підтверджені не лише вітчизняним понад сторічним історичним досвідом, а й позитивним досвідом найбільш розвинених зарубіжних країн. Крім того, факт створення подібних місцевих правоохоронних структур ще раз доведе загальний вектор, спрямованість і дієвість політики реформ, курс на яку було взято Україною після підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також дозволить нашій державі зміцнити свої позиції з метою підвищення рівня зацікавленості з боку міжнародних інвесторів.

Скептики стверджують, що можна обійтися і без муніципальної поліції, яка, цілком імовірно, може перетворитися на бюрократичний орган і стати ще однією ланкою в корупційних схемах. Водночас, як свідчать українські реалії, аби уникнути цього в діяльності новостворених підрозділів місцевої поліції, треба дати їй усі необхідні ресурси (зокрема кадрові, інформаційні, матеріально-технічні, фінансові) та досить широкі повноваження. Лише за таких умов муніципальна поліція стане справді компетентним, вагомим, некорумпованим органом, який матиме авторитет, довіру та повагу населення.

### Список використаних джерел

1. Камінська Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах / Н. В. Камінська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2014. — № 4. — С. 35–40.
2. Мартиненко П. Ф. Децентралізація у здійсненні державної влади як конституційний принцип в Україні / П. Ф. Мартиненко // Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права. — 2001. — Т. 1, вип. 2. — С. 23.
3. Лелеченко А. П. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.01 / А. П. Лелеченко. — К., 2006. — 20 с.
4. Проневич О. С. Діяльність муніципальної (місцевої) поліції/міліції в європейських державах: деякі теоретичні та організаційно-правові аспекти / О. С. Проневич // Право і суспільство. — 2009. — № 4. — С. 3–11.
5. Волуйко О. М. Перспективи створення муніципальної поліції в умовах реформування міліції України / О. М. Волуйко // Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в умовах євроінтеграції України: Всеукр. наук. - практ. конф. — К., 2015. — С. 10.

**Анна Вакуленко,  
Олеся Козакевич,**

*студентки 1 курсу ОР «Магістр»  
судово-адміністративного факультету  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»*

### **ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД У КОНТЕКСТІ РОЗГЛЯДУ СПРАВ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СУДОМ З ПРАВ ЛЮДИНИ**

*Прагнення людини до справедливості  
робить демократію можливою,  
але саме схильність людини до несправедливості  
робить її необхідною.*

Р. Нібур

Одним з основних напрямів діяльності Ради Європи є захист прав людини. З огляду на це кожній особі гарантується право на справедливий суд, яке має фундаментальне значення в демократичному суспільстві. Адже діє принцип верховенства права, на основі якого має здійснюватися правосуддя, функціонувати правова система держави і формуватися суспільство. Крім того, визначальною тенденцією є те, що саме на положення про право на справедливий суд найчастіше посилаються заявники, які звертаються до Європейського суду з прав людини. Як наслідок, сформувалася досить вагома судова практика з реалізації цього права, що

дає змогу проаналізувати сутність права на справедливий суд, його елементи й обумовлює актуальність цієї теми.

Поняття «справедливість» є філософською категорією. Конституційний Суд України у своєму рішенні визначив справедливість як одну з основних засад права, що є ключовою в регулюванні суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права [2]. Окремим виявом справедливості є реалізація права на справедливий суд.

Стаття 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод визначає право кожної особи на справедливий суд [1].

В умовах сучасності, враховуючи головні суспільно-політичні чинники та виходячи з положення Конвенції та сформованої судової практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), право на справедливий суд є абсолютним правом і складається з таких елементів:

- право на суд;
- незалежний та неупереджений суд, створений на основі закону;
- справедливість судового розгляду;
- судовий розгляд у розумний строк.

Для повної реалізації права на суд як складової «справедливості» ЄСПЛ розробив такі структурні елементи: доступ до правосуддя, остаточність судового рішення, своєчасне виконання рішень.

Європейський суд з прав людини, розглянувши справу «Голдер проти Сполученого Королівства» у 1975 р., вперше дійшов висновку, що сама будова ст. 6 була би неефективною, якби вона не захищала право на те, що справа взагалі розглядатиметься. Як наслідок, суд визначив, що ч. 1 ст. 6 Конвенції містить невід'ємне право особи на доступ до суду;

це означає, що кожна особа має право на звернення до суду з метою розгляду її справи. Право на доступ до правосуддя впливає з принципу міжнародного права, який забороняє відмову в правосудді (*Голдер проти Сполученого Королівства*, 1975 р.).

Остаточність судового рішення означає, що судові рішення стають остаточними, набувають обов'язкової сили без будь-якого ризику їх відміни (*Брумареску проти Румунії*, 1999 р.).

Незалежний та неупереджений суд, створений на основі закону, є основним елементом права на справедливий суд. Це право включає в себе три взаємопов'язані вимоги до судового органу. У своїх рішеннях ЄСПЛ визначив: (1) «суд, створений на основі закону» стосується питання, чи має орган, який вирішує справу, характеристики «суду» в значенні ст. 6, а також як законність складу суду на національному рівні (*Лавентас проти Латвії*, 2002 р.); (2) «незалежність» — як існування процесуальних механізмів захисту для відокремлення судової влади від інших гілок влади, передовсім від виконавчої (*Кларк проти Сполученого Королівства*, 2005 р.); (3) «неупередженість» — як відсутність упередженості та інтересу стосовно сторін конкретного спору, а також незалежність від впливу сторін спору (*П'єрсак проти Бельгії*, 1982 р.).

Справедливість судового розгляду як ключова складова принципу забезпечення права на справедливий суд у рішеннях ЄСПЛ визначається тим, наскільки «справедливим» був розгляд певного спору на всіх етапах. «Справедливість», з погляду ст. 6, залежить від того, чи було надано заявникам можливості для того, щоб викласти свою позицію в справі і заперечити докази, які, на їхню думку, є помилковими,

а не від того, наскільки правильним було рішення національного суду (*Гефген проти Німеччини*, 2008 р.). Крім того, в деяких рішеннях ЄСПЛ можна віднайти позицію, що «справедливий розгляд» включає в себе такі аспекти правосуддя, як змагальний характер процесу (*Роу Девіс проти Сполученого Королівства*, 2000 р.), рівність сторін (*Брандштеттер проти Австрії*, 1991 р.), особиста присутність (*Екбатані проти Швеції*, 1988 р.) і право на публічний розгляд (*Кембелл і Фелл проти Сполученого Королівства*, 1984 р.).

Розумність строку судового розгляду визначається ст. 6, яка незалежна від того, як національний порядок судочинства визначає тривалість процесуальних дій, оскільки порушення строку давності, встановленими національними законами, необов'язково свідчить про порушення ст. 6. На відміну від багатьох національних систем, у практиці ЄСПЛ не існує часового обмеження для розгляду певного спору і всі спори розглядаються залежно від конкретних обставин. Як впливає з аналізу практики ЄСПЛ, розумний строк визначається в результаті сукупної перевірки, яка ґрунтується на таких критеріях: характер спору (*Мартінс Морейра проти Португалії*, 1990 р.), важкість спору (*Де Клерк проти Бельгії*, 2007 р.), поведінка сторін (*Циммерманн і Штайнер проти Швейцарії*, 1983 р.), поведінка влади (*Претто проти Італії*, 1983 р.).

Таким чином, можна зробити висновок, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод проголошує право кожної особи на справедливий суд. У виконанні цієї теоретичної конструкції ЄСПЛ здійснює спроби надати більш практичного ефекту цьому положенню конвенції для ефективнішої реалізації механізму захисту прав людини.

У своїх рішеннях ЄСПЛ закріпив право на справедливий суд, а також детально охарактеризував кожен з його елементів. Отже, право на справедливий суд є складовою принципу верховенства права, на підставі якого будується демократичне суспільство, до того ж наголошується важлива роль судової системи в здійсненні правосуддя, що є відображенням основної мети діяльності Ради Європи як демократичної інституції.

#### *Список використаних джерел*

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004). — Назва з екрана.
2. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>. — Назва з екрана.

**Марія Владимірова**

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

## **ЮРИДИЧНА ГЕРМЕНЕВТИКА І ПРАВОЗАСТОСОВНА ДІЯЛЬНІСТЬ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ: ГРАНІ ВЗАЄМОДІЇ**

Побудова України як самостійної, демократичної, євроцентристської держави, в якій панують закон і політична воля, неможлива без розвитку правової сфери, яка охоплює законодавчу, виконавчу та судову гілки влади. Міцний стан правової сфери — запорука динамічного розвитку країни, про що свідчить досвід Данії, Нової Зеландії, Фінляндії, Швеції та Норвегії — п'ятірки найменш корумпованих країн світу згідно з останніми даними Transparency International.

Події, що відбулися в Україні в останні два роки, дуже рельєфно висвітлили глибини того кризового становища, в якому опинилася наша країна в цілому та її правова система зокрема. Вирішення низки проблем, пов'язаних із конституційною реформою, зовнішньою та внутрішньою політичною діяльністю, макро- та мікроекономічними процесами, існуванням людини в соціумі, розвитком громадянського суспільства тощо, неможливе поза їхніми правовими вимірами.

Центральне місце в системі правового регулювання посідає правозастосовна діяльність, складність якої полягає в тому, що тлумачення є засобом існування норм права.

Тлумачення — неklasичний феномен, який передбачає інтелектуальне, екзистенціальне та аксіологічне включення тлумачника в цей процес. Тлумачення як герменевтичний акт за своєю природою є бінарним утворенням, яке поєднує «букву», «дух» і реальне існування закону. Один полюс тлумачення — свавілля відправника закону, інший — по-дієвість (за М. Гайдеггером), яка примірює абстрактну нормативність закону та конкретність того чи іншого випадку. Звідси важлива роль юридичної герменевтики, яка встановлює пропедевтичний, методологічний та праксеологічний рівні правозастосовної діяльності. Інакше кажучи, юридична герменевтика, по-перше, є певним вступом у правову діяльність; по-друге, є певним методологічним комплексом, який забезпечує таку діяльність; по-третє, дозволяє правознавцю діяти в конкретних обставинах.

Власне юридична герменевтика веде своє походження з праць Г. Гроція, А. Джентілі, Ф. К. Савіні і здобуває новий імпульс у зв'язку зі становленням парадигми комунікативного розуму (Е. Бетті [1], К. — О. Апель, Ю. Габермас [7; 8], Дж. Ваттімо, О. Гьоффе [4; 9] та ін.).

Юридична герменевтика виходить із загального онтологічного завдання герменевтики філософської: пояснити відносини між текстом та інтерпретатором.

Герменевтичний аналіз реалізується шляхом трьох процедур: тлумачення, розуміння, застосування. При цьому виявляється їхня внутрішня єдність: за Х. - Г. Гадамером, тлумачення не випадковий додатковий акт щодо розуміння, а радше розуміння саме по собі завжди є тлумаченням, а отже, тлумачення є явною формою розуміння. Своєю чергою, мета тлумачення в юридичній герменевтиці завжди є метою конкретизації сенсу закону відповідно до того чи

іншого випадку. При цьому Х. - Г. Гадамер наголошує, що для самої можливості юридичної герменевтики важливо, щоб закон був однаково обов'язковим для всіх членів правової спільності. Тобто справедливість, виражена у всезагальності та обов'язковості норми, має виняткове значення в умовах розриву між буквальним та витлумаченим для конкретного застосування сенсом [3, с. 387–388]. Звідси можна зробити висновок, що одним із базових принципів герменевтичного аналізу є «достатність розуміння»: інтерпретатора задовольняє той рівень тлумачення сенсу норм права, який є достатнім для вирішення конкретної юридичної проблеми, і при цьому задовольняє вимоги справедливості.

Герменевтичне тлумачення виходить за рамки казуального тлумачення «тут і зараз», а здатне виявити підстави для розвитку і дії норми (а отже, і правовідносин) у відомому майбутньому, виконуючи роль «правової стратегії». Цей стратегічний аспект герменевтики є особливо важливим для конституційної юстиції. Перебуваючи поза «активним» формуванням правової політики, вторинна інтерпретація здатна стати сполучним елементом в умовах серйозних суспільних змін та гострих політичних криз, коли є ризик виникнення двох ситуацій.

Перша — інтенсивна законотворчість, що веде до суперечностей усередині системи права, вимагаючи юридично точного обґрунтування того, як слід розуміти нові норми та їх взаємодію в системі законодавства. Друга — «гальмування» законотворчого апарату, що призводить до ситуації, коли широка інтерпретація в процесі правозастосування (причому не тільки органами конституційної юстиції) є єдино можливим інструментом. У межах стратегічного аспекту герменевтичного методу в тлумаченні права постає ще одна

дискусійна проблема публічно-правового дискурсу щодо повноважень та діяльності конституційної юстиції — «компетенція компетенції», а саме розмежування тлумачення і правотворчості.

Демократичний парламент уповноважений до ухвалення законодавчих рішень з метою регулювання суспільних відносин і відповідно до їх актуальної конфігурації, виступаючи в активній правотворчій ролі, ролі політичної конституюючої сили. Своєю чергою, Конституційний Суд зберігає функцію контролюючої, повторної інтерпретації, позбавлений активної ролі в політичному процесі, здійснює лише правову перевірку. У суті цієї перевірки і виникає питання про межі тлумачення; якщо з конкретними нормами того чи іншого галузевого акта межі тлумачення, по суті, ідентичні межах конкретних правовідносин, то конституційні норми частіше являють собою цілі-принципи, декларації, а їхнє конкретне втілення, відповідно, вимагає застосування складних методів тлумачення, висхідних до «духу» закону.

Згідно зі ст. 2 Закону України «Про Конституційний Суд України» його завданням є «гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України», тож і діяльність суду опосередкована безпосереднім тлумаченням конституційних приписів з метою встановлення відповідності їм законів та актів правозастосування різного характеру, а тому звернення до «духу» закону є поширеним у практиці КСУ.

Якщо розглядати процес тлумачення права як інверсійний до процесу правотворчості з позиції юридичної герменевтики, то в процесі тлумачення норм Основного Закону Конституційний Суд фактично стає співавтором сенсу його положень, а отже — і самих конституційних норм.



Акт офіційного тлумачення не є чимось зовнішнім стосовно Конституції — стверджується їхній тісний взаємозв'язок.

З'ясовані прийомами герменевтики межі застосування норми стають простором творіння права. Таким чином, якщо говорити про офіційне тлумачення в рамках конституційної юстиції, то сам процес тлумачення невіддільний від процесу правотворчості субсидіарного характеру, сприяє найбільш можливому наближенню до відповідного «духу» норми, згідно з принципом класичної римської юриспруденції *expressum facit cessare taciturn*. При цьому кожне попереднє рішення стає складовою сенсу Конституції, а отже, задає межі тлумачення наступному рішенню з подібних обставин, виконуючи вимогу справедливості як основу юридичної герменевтики загалом.

Саме ця «вимога справедливості» виражена в необхідності визнання судом своїх попередніх актів як «частини цілого» Основного Закону, а отже, є можливим вирішенням «компетенції компетенції» — так, повноваження щодо тлумачення обмежуються попередніми актами тлумачення, що знімає ризик «судового диктату» та його потенційної загрози демократичній правотворчості парламентів.

Акти тлумачення набувають дійсного характеру правотворчості, є конкретизацією «духу» закону і існують як похідні, субсидіарні джерела права. Також використання герменевтичного методу найточніше відповідає завданням існування Конституційного Суду, адже він цілком задовольняє і вимогу офіційного, виваженого тлумачення, і вимогу обмеження компетенції. Нарешті, опосередкування норм Конституції через акти тлумачення сприяє стабільності Основного Закону поряд із швидкими змінами конфігурації суспільно-політичних відносин, допомагає у визначенні

стратегічних напрямів законотворчого процесу — надавши акту тлумачення сили закону в разі явної потреби. Тобто твердження Г. - Г. Гадамера про тісний зв'язок юридичної герменевтики і догматики, де герменевтика посідає перше місце, є справедливим стосовно визначення меж правотворчості та правозастосування в діяльності органів судової влади.

У теоретичному сенсі процес тлумачення права вимагає з'ясування конкретного контексту застосування загальної норми, який визначається на перехресті, по-перше, «букви» закону тим, як він присутній у мові, по-друге, «духу» закону, що обумовлюється певною культурною традицією, по-третє, обставин, які ініціювали випадок застосування закону, по-четверте, того, хто здійснює ті чи інші юридичні процедури. Саме в цьому, на мою думку, полягає сутність і особливість юридичної герменевтики, її стохастичний, телеологічний, по-дієвий вимір. Тобто реальна правозастосовна діяльність, з герменевтичного погляду, є процесом зведення чотирьох згаданих вище горизонтів. Це зумовлює до правознавця низку вимог: інтелектуальних, професійних, етичних, екзистенціальних, аксіологічних.

У практичному сенсі використання герменевтичного методу в правозастосовній діяльності органів конституційної юстиції має такі аспекти. Перший — *«частина/ціле»*: кожен акт тлумачення норм права є невіддільною частиною Основного Закону як цілого. Таким чином, межі розуміння частини визначаються цілим та, своєю чергою, розуміння цілого стає можливим, виходячи з конкретних обставин частини. Другий аспект — *субсидіарний*: ефективно існування Основного Закону як цілого забезпечується завдяки ефективним конкретним випадкам його тлумачення і застосування в існуючих умовах. Третій аспект — *імперативний*:

«вимога справедливості», виражена в необхідності визнання судом своїх попередніх актів як «частини цілого» Основного Закону, а отже, є можливим вирішення «компетенції компетенції» — повноваження щодо тлумачення обмежуються попередніми актами тлумачення, що знімає ризик «судового диктату» та його потенційної загрози демократичній правотворчості парламентів. Четвертий аспект — *сталий*: застосування юридичної герменевтики як вихідного методу тлумачення в діяльності Конституційного Суду сприяє недоторканності повноважень демократично обраного представництва в парламенті, водночас сприяючи послідовній і однозначній правозастосовній діяльності, стабільності конституційних інститутів та загальному утвердженню верховенства закону і права. Нарешті, п'ятий аспект — *фуртурологічний*: методологічні можливості юридичної герменевтики сприяють виявленню підстав для розвитку і дії норм права у відомому майбутньому, а отже, і можливих змін у конфігурації залежних правовідносин. Це допомагає розробці «правової стратегії» в межах вторинної інтерпретації та субсидіарної правотворчості, що полягає в сприянні стабільності правових інститутів в умовах політичної кризи.

#### *Список використаних джерел*

1. Бетти Э. Герменевтика как общая методология наук о духе / Э. Бетти. — М.: Канон+ РООИ Реабилитация, 2011. — 144 с.
2. Бибихин В. В. Введение в философию права / В. В. Бибихин. — М.: Изд-во МГУ, 2005. — 345 с.
3. Гадамер Х. - Г. Истина и метод. Основы философской герменевтики / Х. - Г. Гадамер. — М.: Прогресс, 1988. — 704 с.

4. Гюфе О. Розум і право. Складові інтеркультурного правового дискурсу / О. Гюфе. — К.: Альтерпрес, 2003. — 264 с.
5. Рикёр П. Конфликт интерпретаций. Очерки о герменевтике / П. Рикёр. — М.: Академический проект, 2008. — 695 с.
6. Шлейермахер Ф. Герменевтика / Ф. Шлейермахер. — СПб.: Европейский дом, 2004. — 242 с.
7. Хабермас Ю. Проблема легитимации позднего капитализма / Ю. Хабермас. — М.: Праксис, 2010. — 264 с.
8. Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне / Ю. Хабермас. — М.: Весь мир, 2008. — 416 с.
9. Хёффе О. Справедливость. Философское введение / О. Хёффе. — М.: Праксис, 2007. — 192 с.

**Анастасія Вовк**

*факультет № 3,  
Національна академія внутрішніх справ,  
м. Івано-Франківськ*

### **ЗАКОННІСТЬ ТА ПРОЗОРИСТЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Актуальність проблеми.** Серед проблем науки державного управління проблематика місцевого самоврядування є однією з найскладніших, а тому потребує особливого розгляду. Реформування місцевого самоврядування є пріоритетним завданням на сучасному етапі розвитку української державності. Науковці, характеризуючи стан справ у вказаній сфері, справедливо відзначають, що заклики до зміцнення та розширення прав місцевого самоврядування, забезпечення розвитку самодостатніх територіальних громад стали популярним політичним гаслом, яке фактично лише маскувало посилення в державі процесів централізації влади на всіх рівнях, розширення повноважень місцевих державних адміністрацій щодо контролю за функціонуванням місцевого самоврядування [1, с. 50–55]. Характеристика місцевого самоврядування як багатогранного, комплексного політико-правового явища може бути повноцінною лише за умови розкриття його принципів. Особливе місце серед них посідає принцип законності, який закріплено в ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Актуальність досліджуваної теми підкреслює й те, що на сьогодні це питання не залишило поза увагою як вітчиз-

няні, так і зарубіжні вчені, зокрема В. І. Фадєєв, О. Е. Кутафін, А. А. Коваленко, В. В. Таболіна, К. Ф. Шеремет.

У період демократичних перетворень суспільного життя, реформування державних інститутів першочерговими стають питання розбудови демократичної правової держави. Важливою передумовою успіху демократичних реформ у державі є забезпечення законності в системі місцевого самоврядування.

Слід зауважити, що поняття законності окремі законодавці трактують дещо по-різному. Так, А. Ю. Олійник, С. Д. Гусарев, О. Л. Слюсаренко зазначають, що «законність — правовий режим точного і неухильного здійснення законів та інших нормативних актів усіма суб'єктами суспільних відносин як у сфері правотворчості, так і в сфері реалізації правових норм; режим, який забезпечує всебічну охорону прав та інтересів особи, суспільства і держави» [2, с. 112]. В. М. Марчук, Л. Н. Ніколаєва наголошують, що «законність — це принцип функціонування суспільства у певному режимі, для якого характерна вимога суворого та неухильного додержання законів усіма громадянами, посадовими особами, державними органами, громадськими об'єднаннями та всіма іншими суб'єктами права, а також їхнє реальне виконання» [3, с. 31]. О. Ф. Скакун вважає, що законність — це режим суспільного політичного життя, створюваний усіма суб'єктами права (посадовими особами, державними органами, громадськими об'єднаннями) в результаті однозначного розуміння й неухильного здійснення (додержання, виконання, використання, застосування) приписів Конституції, відповідних їй законів, прийнятих на основі підзаконних актів, що також не суперечить іншим юридичним джерелам права і піднормативним актам

[4, с. 661]. П. М. Рабінович визначає законність як режим відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті неухильного здійснення їх усіма суб'єктами права [5, с. 127].

Отже, на нашу думку, законність у правовій демократичній державі має розглядатися насамперед як засіб захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин, як принцип додержання законів держави всіма державними органами та місцевим самоврядуванням, громадянами та іншими суб'єктами права.

Сьогодні одним з пріоритетних напрямів розвитку місцевого самоврядування в Україні є забезпечення більшої відкритості і прозорості його діяльності. Стосовно дефініції поняття прозорості чимало авторів почали аналізувати його на власний розсуд як залежну змінну, проте чітко сформульованих визначень цього параметра все ще слід очікувати. Так, у своєму дослідженні професор державного управління Оксфордського університету Крістофер Гуд зазначив, що «прозорість радше буде використано, ніж визначено» [8, с. 191–206]. На сьогодні вчені не дійшли єдиної думки щодо терміна «прозорість». Буркарт та Леслі Гольцнер визначають її як «відкритий потік інформації» [9, с. 330]. Керолін Бол вважає, що прозорість — це відкритий уряд і організації та протидія корупції [10, с. 293–307]. Є думка, що принцип прозорості повноважень проявляється у відкритості, вільному доступі до носіїв правових актів, у яких вони визначені [6, с. 79]. Також у літературі під прозорістю пропонується розуміти систематичне висвітлення діяльності органу державної влади, роз'яснення цілей, змісту і механізму реалізації державної політики [7, с. 22].

На нашу думку, принцип прозорості полягає у створенні умов, що забезпечують залучення громадян та інших об'єктів управління до ухвалення управлінських рішень за рахунок досягнення і гарантування високого рівня їхньої обізнаності щодо змістовної та процедурної сторони державно-управлінської діяльності.

Отже, реалізація принципів законності та прозорості у сфері місцевого самоврядування являє собою важкий і багатоступеневий процес, який потребує відповідного правового, організаційного та матеріального забезпечення. Законність та прозорість мають стати основними принципами діяльності органів місцевого самоврядування та пронизувати всі напрями їхньої діяльності. Адже відкритість та прозорість органів місцевого самоврядування походить із їхньої природи, а саме права громадян на самоорганізацію та вирішення справ громади на місці. Також прозорість та відкритість органів місцевого самоврядування не має зводитися до можливості спостереження громадян за їхньою діяльністю, а передбачає право на своєчасне оприлюднення інформації про діяльність органів місцевого самоврядування та врахування думки громадян.

#### *Список використаних джерел*

1. Дробуш І. Децентралізація та субсидіарність як необхідні умови реалізації соціальних прав територіальних громад на місцевому рівні / І. Дробуш // *Национальный юридический журнал: теория и практика*. — 2014. — № 3 — С. 50–55.
2. Олійник А. Ю. Теорія держави і права / А. Ю. Олійник, С. Д. Гусарев, О. Л. Слюсаренко. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — 176 с.

3. Марчук В. М. Основні поняття та категорії права: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. М. Марчук, Л. Н. Ніколаєва. — К.: Істина, 2001. — 144 с.
4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Енциклопедичний курс / О. Ф. Скакун. — Харків: Еспада, 2006. — 776 с.
5. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. / П. М. Рабінович. — 10-те вид., допов. — Львів: Край, 2008. — 224 с.
6. Голосніченко Д. Принципи повноважень як основні правовстановчі начала / Д. Голосніченко // Право України. — 2009. — № 5. — С. 73–82.
7. Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / [за заг. ред. Н. К. Дніпренко]. — К.: Вістка, 2008. — 164 с.
8. Hood C. What happens when transparency meets blame-avoidance? / Christopher Hood // Public Management Review. — 2007. — Vol. 9 (2). — P. 191–210.
9. Holzner B., Holzner L. Transparency in Global Change: The Vanguard of the Open Society / Burkart Holzner and Leslie Holzner. — University of Pittsburgh Press, 2005. — 330 p.
10. Ball C. What is Transparency / Carolyn Ball // Public Integrity. — 2009. — Vol. 11 (4). — P. 293–307.

**Марія Воронова,**

*студентка 2 курсу  
Інституту підготовки кадрів для органів юстиції України  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

## **МУНІЦИПАЛЬНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ**

Однією з визначальних ознак демократичної, соціальної, правової держави є наявність у ній повноцінного місцевого самоврядування. Конституція України визначила цей політико-правовий інститут як право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Саме цей інститут здатен забезпечити демократію в країні, адже він є головним інструментом здійснення влади безпосередньо народом.

Проведення муніципальної реформи на сучасному етапі є важливим кроком щодо встановлення європейських стандартів організації місцевої влади. Метою цієї реформи є створення самодостатніх територіальних громад, які під власну відповідальність самостійно можуть вирішувати питання розвитку населених пунктів. Реформа покликана змінити старі принципи державного впливу та втручання в життя регіонів, реалізувати правові та організаційні зміни в організації місцевого самоврядування України. Розв'язання низки проблем правового характеру в територіальній організації влади є першочерговими завданнями реформи, які потребують комплексного вирішення.

По-перше, в законодавстві України, що регулює діяльність інституту місцевого самоврядування (Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»), існує багато колізій, зокрема з нормами Європейської хартії місцевого самоврядування.

По-друге, в правовому регулюванні діяльності місцевої влади виникає багато проблем, зумовлених недосконалістю адміністративно-територіального устрою нашої держави. Як відомо, є населені пункти, що не можуть вести самостійний бюджетний баланс через їхню малу чисельність. Об'єднання територіальних громад є умовою формування самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць.

Стосовно повноважень органів місцевого самоврядування можна зазначити, що в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» вони закріплені так, що дають можливість органам здійснювати власну муніципальну політику відповідно до державних стандартів. Проте галузеве законодавство фактично обмежує таку самостійність, зміщуючи центр ухвалення рішення до органів виконавчої влади різного рівня.

Потребує вирішення питання щодо організації влади на регіональному рівні, а саме стосовно формування виконавчих органів на рівні обласних і районних рад. З одного боку, створення цих органів є неодмінною умовою для автономної діяльності представницького органу, а з другого — визначення компетенції щодо цих виконавчих структур є досить складною проблемою. Просте передання повноважень від обласних і районних державних адміністрацій є неможливим, адже потребує вирішення питання щодо належності існуючих повноважень до самоврядної влади.

Системно-структурна організація місцевого самоврядування на рівні територіальної громади також потребує реформування. Як відомо, наявна система є нащадком радянської системи організації місцевого управління. Створення єдиних за структурою органів, які об'єднують виконавчу і представницьку структуру в єдиний організаційний механізм, вирішить питання узгодження діяльності в муніципальному управлінні, забезпечить провідну роль представницького органу місцевого самоврядування. Практика діяльності муніципалітетів у країнах західної демократії може стати важливим досвідом в організації місцевого самоврядування в Україні.

На сьогодні в Україні започатковано муніципальну реформу через попереднє схвалення змін до Конституції України щодо децентралізації 31 серпня 2015 р. У них містяться багато нових підходів до організації місцевого і регіонального самоврядування, зміни у взаємодії з державними інституціями. Проте без внесення змін до Основного Закону будь-які зміни поточного законодавства є неможливими, як і проведення реформи на рівні територіальних громад. Щонайшвидше їх прийняття дасть змогу Україні продовжити європейський шлях розвитку, забезпечить становлення демократичної та ефективної системи місцевої влади.

Отже, з огляду на проголошення України правовою демократичною державою місцеве самоврядування повинно стати реальним владним інструментом, здатним забезпечити права і свободи населення. Але це можливо лише за умови, що кожен громадянин нашої держави усвідомить значення цього конституційно-правового інституту і його користь як для особистого, так і громадського життя.

**Віталій Годунов,**

*студент 2 курсу юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В. Н. Каразіна*

### **ВИСВІТЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ ТА «НОВИХ МЕДІА»**

Законодавче закріплення і реалізація принципу гласності в діяльності органів публічної влади є однією з передумов становлення інформаційного демократичного суспільства. Прозорість і відкритість державних інституцій є цивілізаційним вибором не лише України, а й більшості держав світу. З огляду на активізацію процесів розвитку місцевого самоврядування, зокрема в контексті проведення децентралізації державного управління, постає проблема інтеграції інформаційно-комунікаційних технологій до діяльності місцевих органів влади.

Законодавчо проголошено, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється з дотриманням принципу гласності (ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Одним із чинників реалізації цього принципу є висвітлення діяльності відповідних органів у різноманітних джерелах. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» передбачає можливість висвітлення діяльності державних

органів та органів місцевого самоврядування за допомогою друкованих засобів масової інформації та теле- і радіокомпаній. Проте нормативні положення цього нормативно-правового акта не враховують сучасного стану розвитку медіа-сфери, зокрема, вони фактично нівелюють можливість поширення інформації в так званих «нових медіа». Водночас підзаконні нормативно-правові акти передбачають запровадження системи так званої електронної демократії. Зокрема, програмним документом у цій сфері є Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р.

Згідно з положеннями Стратегії, електронна демократія — це форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій. Проте таке формулювання є вкрай загальним, а описані ним заходи здебільшого оперують абстракціями, що ускладнює його реалізацію на практиці.

Так, найбільш ефективним та інноваційним засобом забезпечення гласності в діяльності органу місцевого самоврядування є його представництво в мережі Інтернет (зокрема у вигляді сайту, сторінки в соцмережі, блозі/мікроблозі тощо). Наявність web-сайту органу місцевого самоврядування в комплексі з його якісним функціонуванням має позитивний ефект, зокрема через можливість таким чином «прорекламувати» місто, селище або село для потенційних партнерів, інвесторів, туристів та інших зацікавлених осіб.

Наразі діяльність інтернет-представництв органів виконавчої влади регулюється Порядком функціонування

веб-сайтів органів виконавчої влади, затвердженим спільним наказом Держкомінформу України і Держкомзв'язку та інформатизації № 327/225 від 25.11.2002 (зі змінами). Проте цей Порядок поширюється тільки на міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади. Щодо функціонування веб-ресурсів органів місцевого самоврядування, то це питання залишається неврегульованим, зокрема, відсутні будь-які вимоги до його змістового наповнення, порядку оновлення, відповідальності посадових осіб за його функціонування. Значною мірою це пояснюється автономією місцевого самоврядування як самостійної підсистеми публічної влади, що унеможливорює директивне втручання в його законну діяльність з боку держави і змушує останню вдаватися до рекомендаційного методу правового регулювання. Тому єдиним неімперативним актом у цій сфері на сьогодні є Рекомендації Національної комісії з утвердження свободи слова та розвитку інформаційної галузі при Президентові України щодо основних стандартів оприлюднення інформації на веб-сайтах органів державної влади та місцевого самоврядування в мережі Інтернет від 29.02.2008 р. Проте наведений у цьому документі перелік інформації, що має розміщуватися на веб-сайтах органів державної влади і органів місцевого самоврядування, є значним за обсягом і водночас відкритим.

Розглядаючи можливості застосування «нових медіа» в забезпеченні гласності на муніципальному рівні, слід мати на увазі, що місцеве самоврядування в Україні має складну будову, системний характер і включає: а) територіальну громаду; б) сільську, селищну, міську раду; в) сільського, селищного, міського голову; г) старосту; г) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; д) районні та обласні ради,

що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; е) органи самоорганізації населення (ст. 5 чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Відповідно, постає двоєдине питання: чи всі органи місцевого самоврядування повинні мати власний веб-сайт (адже не завжди їх створення є доцільним й обґрунтованим з погляду впливу економічних і соціальних чинників) і чи можливе створення комплексних (унітарних) веб-сайтів, котрі б висвітлювали функціонування всіх суб'єктів місцевого самоврядування в межах певної адміністративно-територіальної одиниці? Слід розуміти, що обслуговування веб-ресурсу потребує бюджетних витрат на функціонування апаратного й програмного забезпечення. На жаль, ситуація з останнім у сільській місцевості з незначною чисельністю населення залишає бажати кращого. Принагідно слід відзначити, що остаточне проведення конституційної реформи в Україні щодо децентралізації зі створенням триланкової системи місцевого самоврядування є позитивним чинником для комплексного, невибіркового впровадження інформаційних ресурсів.

З огляду на те, що законодавчі акти не зобов'язують усі органи місцевого самоврядування мати веб-сайти, можна зробити висновок, що ініціатива створення веб-представництва має виходити від відповідного органу місцевого самоврядування чи територіальної громади. Такий ресурс має репрезентувати інтереси членів територіальної громади. На жаль, місцеве самоврядування в Україні через історичні й ментальні особливості перебуває на низькому рівні розвитку, що суттєво гальмує й процеси запровадження електронного врядування та «електронної гласності» на муніципальному рівні.



Водночас метою веб-ресурсу органу місцевого самоврядування має бути не тільки поширення інформації, а й взаємодія з населенням інтерактивними засобами (зокрема шляхом проведення онлайн-обговорення проектів рішень місцевих рад, опитувань громадської думки щодо питань, які становлять суспільний інтерес (перейменування географічних об'єктів на виконання закону про декомунізацію), можливості запису на особистий прийом в онлайн-режимі тощо). Такі способи комунікації також, на жаль, мають свої обмеження через характеристики аудиторії активних користувачів мережі Інтернет, наприклад, через низький рівень комп'ютерної грамотності осіб похилого віку. Для таких категорій осіб треба створити можливості для подолання комп'ютерної безграмотності, а відповідний контент має враховувати різний рівень комп'ютерної грамотності його споживачів.

Таким чином, комплексний підхід до проблеми представництва органів місцевого самоврядування в мережі Інтернет у недалекій перспективі здатний забезпечити значно ефективнішу реалізацію принципу гласності, проте вирішення таких завдань має проводитися в комплексі з реформою децентралізації державного управління та розбудовою системи електронного врядування в загальнодержавному масштабі.

**Станіслав Дем'янюк**

*Національний університет «Києво-Могилянська академія»*

### **МІСЦЕВА ІНІЦІАТИВА ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ ДЕМОКРАТІЇ: ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ**

Прийняття 21 травня 1997 р. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стало справжнім проривом у правовому забезпеченні місцевого самоврядування в нашій державі. Цим нормативно-правовим актом було введено нову для української юридичної науки категорію — місцеву ініціативу (далі — МІ), яка є виявом безпосередньої демократії.

Текст Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування щодо права участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування свідчить, що Європейське Співтовариство вважає необхідним забезпечення можливості громадян брати безпосередню участь в управлінні загальносуспільними справами [1]. Своєю чергою, ратифікувавши 15 липня 1997 р. саму Хартію, Україна прийняла ці умови.

Згідно зі ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», «члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування» [2], тобто члени територіальної громади можуть

вирішувати локальні питання шляхом спонукання органів місцевого самоврядування до прийняття бажаного рішення.

Як форма прямої демократії, МІ має свої особливості: можливість її реалізації обмежується територією розташування територіальної громади та встановленням мінімальної кількості учасників; коло питань, що віднесені до відання місцевої ради, є досить широким; рівень правового регулювання процедури її реалізації — підзаконні акти; мета — безпосереднє народне стимулювання прийняття загальнообов'язкового рішення.

Ч. 3 ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює, що МІ підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Також зберігається публічний характер діяльності уповноваженого органу, що виражається у встановленому обов'язку обнародувати прийняте рішення [2]. Це забезпечує дотримання принципу прозорості стосовно цієї процедури.

Основним положенням, що встановлює процедурні аспекти МІ, є ч. 2 ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де сказано, що процедура визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [2].

На жаль, українське законодавство у сфері реалізації МІ не встановлює єдиних умов. Хоча певні норми, які стосуються цього питання, наявні, конкретного механізму немає, що призводить до відмінних процедур реалізації права на МІ. У такому разі вважаємо за доцільне розглянути конкретні норми місцевих статутів, які регулюють це питання.

Так, у ч. 2 ст. 28 Статуту територіальної громади міста Луцька (далі — СтЛу) вказано, що МІ — це «викладена в письмовій формі пропозиція про необхідність розгляду міською радою питання і ухвалення рішення або внесення в міську раду проекту нормативно-правового акта з питань, віднесених до її повноважень». Внесення здійснює лише ініціативна група у складі не менше як 5 осіб (ч. 3 ст. 28 СтЛу) [3].

Вивчаючи норми СтЛу, помічаємо, що першим кроком для внесення МІ у м. Луцьку є створення ініціативної групи. За цим фактом складають заяву, яка реєструється в міській раді та повинна містити відомості про ініціативну групу та мету її створення тощо. Після реєстрації заяви ініціативна група проводить збори громадян за місцем проживання з питань МІ, на яких обов'язкова присутність не менше ніж 30 громадян-членів територіальної громади міста, які досягли 18 років [3]. На зборах приймають відповідне рішення більшістю голосів та складають протокол, який подається в міську раду разом із списком громадян, які були присутні на зборах із зазначенням їх місця проживання.

Згодом, не пізніше ніж через 7 днів, це подання доручається розглянути відповідній депутатській комісії для його підготовки до розгляду на сесії міської ради. Після розгляду цього питання (засідання відбувається за присутності членів ініціативної групи) рішення публікується у встановленому порядку не пізніше 10 днів після його прийняття [3]. Усе разом вказує на те, що всі вимоги, передбачені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», дотримані.

Деяка інша процедура внесення МІ передбачена у ст. 24 Статуту територіальної громади міста Львова. Вона розпочинається оформленням підписних листів про підтримання

ініціативи не менше як 10 тисячами жителів, на кожному такому листі має бути наведено текст місцевої ініціативи, а жителі поряд із своїм підписом зазначають своє місце проживання та номер паспорта. Поряд із цим ініціатива міського осередку політичної партії, іншого всеукраїнського об'єднання громадян, зареєстрованих належним чином, трудового колективу підприємства, установи чи організації незалежно від форми власності, з чисельністю працюючих не менше ніж 200 осіб засвідчується протоколом загальних зборів, підписаним головою та секретарем зборів. Розгляд МІ відбувається на черговому засіданні Львівської міської ради з обов'язковою участю членів ініціативної групи. Якщо подання було внесено на ім'я міського голови — воно розглядається першочергово. Прийняте рішення повинно бути донесеним до членів громади не пізніше як у 10-денний строк [4].

Отже, на підставі двох статутів територіальних громад можна зробити висновок, що процедури реалізації МІ значно відрізняються. Відповідно, попри існування певного механізму реалізації права МІ, потрібно все-таки дещо вдосконалити його шляхом уніфікації чинного законодавства України.

Ми схилиємося до думки, що для досягнення цього в усіх адміністративно-територіальних одиницях та гарантування прав громадян на участь в управлінні державними і громадськими справами конкретний механізм реалізації МІ повинен бути визначений законом. Тому, на нашу думку, у законі потрібно вказати кількість підписів жителів адміністративно-територіальної одиниці, необхідну для легітимності МІ; встановити мінімальну кількість членів ініціативної групи; визначити певні строки, протягом яких

повинна бути втілена в життя окрема стадія МІ. Вважаємо, що попередня реєстрація ініціативної групи з приводу здійснення МІ у місцевій раді ускладнює механізм її реалізації через його бюрократизацію.

Якщо стосовно строків не уникнути їх чіткого визначення, то, встановлюючи необхідну кількість підписів, можна піти такими шляхами: диференціювати кількість підписів відповідно до чисельності місцевого населення: для великих міст — більшу кількість підписів, тоді як для міст із меншою кількістю населення — менший обсяг підписів; використовувати пропорційний принцип — встановити кількість, рівну певній частині населення, наприклад, 0,5–1% від усієї чисельності членів територіальної громади.

#### *Список використаних джерел*

1. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946/para2#n2](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_946/para2#n2). — Назва з екрана.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170 (з наступ. змін та доп.).
3. Статут територіальної громади міста Луцька [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.lutskrada.gov.ua/city-charter](http://www.lutskrada.gov.ua/city-charter). — Назва з екрана.
4. Статут територіальної громади міста Львова [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [ngo.lviv.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2253:—e—&catid=29:s-&Itemid=27](http://ngo.lviv.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2253:—e—&catid=29:s-&Itemid=27). — Назва з екрана.

**Анна Держипільська,**

*студентка юридичного факультету  
Львівського національного університету  
імені Івана Франка*

### **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ШЛЯХОМ УДОСКОНАЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ**

Актуальність теми дослідження. Розвиток інформаційних технологій є важливим чинником оптимізації діяльності органів місцевого самоврядування в усьому світі. Електронне урядування як форма організації діяльності органів місцевого самоврядування надає можливість територіальній громаді контролювати та впливати на діяльність представницьких органів місцевого самоврядування, розроблення та реалізацію рішень, а також сприяє розвитку нових форм громадської активності та забезпечує традиційні форми й інститути демократії стосовно рівності та доступу участі.

Дослідженням цього питання займалися такі вчені, як Є. Архипова, С. Безчотнікова, Т. Крушельницька, О. Кукарін, Р. Науменко, П. Клімушин.

Мета цієї розвідки полягає в дослідженні впливу електронного урядування на відкритість та прозорість діяльності органів місцевого самоврядування, виявлення проблем та перспектив розвитку.

Виклад основного матеріалу. Одним із принципів належного урядування відповідно до Програми розвитку ООН

є транспарентність. Цей принцип є важливою складовою діяльності органів місцевого самоврядування в контексті здійснення народовладдя через представницьку демократію. Під транспарентністю органів місцевого самоврядування розуміється така засадна властивість політичної влади цих органів і їх посадових осіб, яка забезпечує розвиток демократії й громадянського суспільства на місцевому рівні шляхом відкритості дій, процедури ухвалення політичних рішень та активізації суспільного контролю над діяльністю органів місцевого самоврядування [2]. Одним з інструментів забезпечення транспарентності органів місцевого самоврядування є електронне урядування.

В Україні електронне урядування перебуває на етапі розвитку та вдосконалення. Майже всі органи місцевого самоврядування мають офіційні сайти, інформаційні ресурси, системи електронного документообігу, зареєстровані сертифікати ключів цифрового підпису, працюють локальні портали адміністративних послуг. Так, запрацювали глобальні проекти proZorro, iGov та локальні проекти в містах. Однак залишається багато невирішених питань, серед яких відсутність актуальної інформаційної стратегії і єдиного підходу до впровадження електронного урядування, неправильне розміщення та повторення інформації, обмежена функціональність систем електронного документообігу.

Виокремлюють 5 основних етапів розвитку системи електронного урядування: I — створюються веб-ресурси різних міністерств і відомств, що містять інформацію про напрями їхньої діяльності; II — з'являються перші елементи інтерактивності (відправлення питань і одержання відповідей громадян за допомогою електронної пошти); III — поява повноцінної інтерактивності — можливості

здійснювати операції (сервіси) в режимі он-лайн (сплатити штраф, замовити паспорт, продовжити дію деяких ліцензій і патентів тощо); IV — створення об'єднаних порталів різних відомств і служб, через які можна здійснювати будь-які види трансакцій, для яких раніше потрібно було звертатися безпосередньо в державний орган; V — створення електронної системи державного управління на основі єдиних стандартів, а також урядового порталу як єдиної точки доступу до всіх послуг — і для громадян, і для бізнесу [1].

Система е-самоврядування в Україні перебуває нині на другому-третьому етапі. Для прикладу можна навести досвід Львова в розвитку електронного самоврядування. Так, у вересні 2015 р. у Львові відбувся Форум електронного урядування, на якому було окреслено напрями подальшого розвитку. Перший напрям, зокрема, передбачає забезпечення прозорості фінансів. З цією метою в місті працює система «Відкритий бюджет», де в графічному вигляді можна ознайомитися з витратами та доходами. Створено особистий кабінет з електронною ідентифікацією мешканця. Перелік послуг охоплює: видачу копії ухвали міської ради; видачу копії рішення виконавчого комітету; видачу копії розпорядження Львівського міського голови; видачу довідки про перебування на квартирному обліку. Передбачено видання електронних карток львів'янина (перші вже отримали учасники АТО). Також запущено з 22 лютого 2016 р. систему онлайн-петицій, мешканці можуть на офіційному веб-сайті ради записатися на особистий прийом, здійснити попередній запис до центру надання адміністративних послуг, переглянути трансляцію сесій ради. Однак поки що не створено особистого кабінету голови. Останній напрям стратегії електронного міста Львова передбачає погли-

блення комп'ютерної грамотності серед його мешканців за допомогою проведення спеціальних навчань, обладнання комп'ютерних класів.

На інформаційному сайті більшості міських рад, і Львівської зокрема, домінуючим сектором електронної взаємодії є сектор Держава — Громадяни.

Для порівняння та висвітлення перспектив розвитку можна навести дослідження С. Безчотнікової. Згідно з результатами дослідження, офіційні сайти Бристоля, Глазго, Йоркшира (Велика Британія), на відміну від українського державного порталу та веб-сайтів українських міст (Маріуполя, Миколаєва, Херсона), побудовані на технології, яка характеризується саме перенесенням акцентів з дизайну на поліфункціональне сервісне обслуговування. Портали європейських міст ґрунтуються на бізнес-схемі та дозволяють включити можливості проведення платежів, отримання нових контактів, здійснення великих операцій з нерухомістю, оформлення електронної документації [1].

**Висновки.** Електронне урядування як форма організації діяльності органів місцевого самоврядування є одним із інструментів розвитку інформаційного суспільства, що забезпечує підвищення ефективності, відкритості та прозорості їхньої діяльності. Нині електронне самоврядування перебуває на етапі розробки та вдосконалення. У контексті здійснення народовладдя через представницьку демократію е-самоврядування є ефективним засобом забезпечення транспарентності органів місцевого самоврядування.

### Список використаних джерел

1. Безчотнікова С. Електронне управління в інформаційній політиці системи місцевого самоврядування промислового міста [Електронний ресурс] / С. Безчотнікова // Український науковий журнал «Освіта регіону». — Режим доступу: <http://social-science.com.ua/article/824>. — Назва з екрана.
2. Пашковська М. Поняття транспарентності в сучасній науці [Електронний ресурс] / М. Пашковська // Ефективність державного управління: зб. наук. праць. — 2013. — Вип. 34. — С. 135–143. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2013\\_34\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_34_16). — Назва з екрана.
3. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>. — Назва з екрана.
4. Nakikur Rahman. Chapter 2 Framework of E-governance at the Local Government Level / Nakikur Rahman [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://www.academia.edu/1588296/Framework\\_of\\_e-Governance\\_at\\_the\\_Local\\_Government\\_Level](https://www.academia.edu/1588296/Framework_of_e-Governance_at_the_Local_Government_Level). — Назва з екрана.

**Грина Динник,**

*аспірантка кафедри філософії, теорії  
та історії державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентові України*

### ПРАВА ЛЮДИНИ В УМОВАХ РЕАЛІЗАЦІЇ СИСТЕМНИХ РЕФОРМ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Протягом першого півріччя 2015 р., як і в 2014 р., слово «реформа» було чи не найвживанішим усіма засобами інформації при висвітленні суспільних, політичних та економічних реалій в Україні. Слід зазначити, що процес реформ у кожній країні має національну неповторність та унікальність. Тому, запозичуючи певний узагальнений досвід інших країн, слід зважати як на певну умовність універсальних складових успішної реформи, так і на різну роль у реформі специфічних факторів, відмінних для кожної країни [2, с. 5].

Саме з позицій такого підходу слід оцінювати ефективність тих ключових елементів, які склали основу реформаторських перетворень у більшості країн [1; 3; 8–10]:

- довіра населення;
- інклюзивність реформ шляхом залучення до процесу їх проведення широкого кола зацікавлених у ефективності та дієвості реформ учасників, з акцентом на підвищенні ролі громадянського суспільства через залучення його представників до найважливіших політичних та економічних інституцій;

- налагодження співпраці між різними інститутами задля досягнення запланованого результату, разом із стратегічним використанням комунікацій;
- процес «творчого руйнування» (*creative destruction*), що передбачає перехід до інноваційного шляху розвитку через впровадження інновацій і ухвалення нестандартних рішень;
- ціннісна основа та водночас межі проведення реформ — права і свободи людини та їх гарантії, які не можуть бути скасовані, а зміст та обсяг існуючих прав і свобод не може бути звужений.

Процесу реформ в Україні також притаманні власні особливості, одна з яких пов'язана зі сферою прав і свобод людини. Так, оцінивши основні тенденції щодо порушень прав людини в Україні протягом 2014–2015 рр., правозахисники дійшли висновку, що основні зусилля держави витрачаються на військовий конфлікт і боротьбу з корупцією, а права людини натомість потерпають [4].

Тобто істотно нівелюється дія одного з основоположних критеріїв успіху будь-якої реформи — її ціннісна основа та межі проведення, що, своєю чергою, впливає на рівень її ефективності [5].

Україна підписала Європейську Конвенцію із захисту прав людини і основоположних свобод, яка народилася внаслідок Другої світової війни, аби ці жахливі події не повторилися знову. Нинішнє розуміння прав людини сягає набагато далі, ніж те, що мали на увазі під цим визначенням 60 років тому, після геноциду, концтаборів, апартеїду, колоніалізму й диктаторства. Сьогодні права людини прагнуть охопити практично всі аспекти повсякденного життя, розмиваючи

чіткість основоположних норм. І це робить неможливим для держави надати відповідні права [7].

Початкова ідея полягала в тому, щоби проголосити певний набір фундаментальних прав, а не диктувати всю систему моральних засад. Дослідники Конвенції стверджують, що її батьки бачили документ виключно як міждержавний пакт проти тоталітаризму, а не реальну систему, як вона працює сьогодні. Думаю, що вони й уявити собі не могли існування Європейського суду з прав людини з 60 тисячами справ, що перебувають на розгляді. Звісно, ми не можемо заморозити той статус-кво, який був 60 років тому. Але сьогодні межа між еволюційним тлумаченням та інфляцією прав людини є надто нечіткою. Варто сказати, що права людини є неефективними, коли проголошено дуже багато прав, оскільки в такому разі держава може виправдати свою нездатність поважати одне право, наполягаючи на тому, що вона вичерпала фінансові та політичні ресурси, намагаючись забезпечити інші права [7].

В Україні сформовано конституційні, нормативно-правові та інституційні засади, проте досі не побудовано правової держави. Попри суспільно-політичні трансформації, що відбулися внаслідок подій Майдану 2013–2014 рр. (Революції Гідності), низьким є рівень впливу суспільства на владу, забезпечення прав людини і громадянина, дотримання законодавства, правових підходів і принципів. В умовах військової агресії РФ проти України, втрати контролю над частиною територій (АР Крим, частини Донецької, Луганської областей), за максимального рівня загроз державі належний захист прав людини ускладнюється або навіть унеможливується. Масштаб порушень прав людини, численних людських втрат під час подій Майдану 2013–2014

рр. та окупації частини України став безпрецедентним для всього періоду незалежності. Крім цього, гостро актуальними залишаються трудові, соціальні, майнові та інші проблеми, зокрема й вразливих груп населення. Водночас значна частина суспільства демонструє достатню зрілість правосвідомості, прагне змін та готова їх здійснювати.

Нині відчутна позитивна суспільно-політична динаміка: подолано антагонізм між державною владою і громадянами; каральні методи поводження з громадянами є поодинокими; мінімізовано або зведено нанівець тиск та втручання органів державної влади у діяльність структур громадянського суспільства, засобів масової інформації; зменшено дистанцію для діалогу влади із суспільством у напрямку публічної відкритості й підзвітності. Утім, навіть ці позитивні зміни сприймаються як недостатні, а суспільство очікує глибинних змін у країні, встановлюючи високу шкалу вимог до результатів державної політики [4].

#### *Список використаних джерел*

1. Буракова Л. А. Почему у Грузии получилось / Л. А. Буракова. — М.: Юнайтед Пресс, 2011. — 271 с.
2. Куліцька С. Процес реформ з позицій дотримання прав людини / Софія Куліцька // Права людини в Україні: перше півріччя 2015 / за ред. А. Б. Благої, О. А. Мартиненка; Українська Гельсінська спілка з прав людини. — К.: [б. в.], 2015. — С. 5–19.
3. Ли Куан Ю. Сингапурская история (1965–2000). Из третьего мира — в первый / Ли Куан Ю. — Изд-во «Манн, Иванов и Фербер», 2012. — 576 с.
4. Палій Г. О. Підвищення ефективності правової системи України шляхом посилення правозахисної функції

громадянського суспільства: Аналітична записка [Електронний ресурс] / Г. О. Палій. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1718/>. — Назва з екрана.

5. Права людини в Україні 2014: Доповідь правозахисних організацій [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?r=1.4.1.11>. — Назва з екрана.
6. Результати моніторингу ходу реформ в Україні, зокрема: «Спідометр реформ «Україна-ЄС»: конституційна та судова реформи» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eu.pravo.org.ua/uk> та «Індекс моніторингу реформ (iMore)» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://imorevox.in.ua/?page\\_id=15](http://imorevox.in.ua/?page_id=15). — Назва з екрана.
7. Юдківська Г. Сутінки прав людини і Європейський суд [Електронний ресурс] / Ганна Юдківська. — Режим доступу: <http://ua.racurs.ua/1136-prava-ganna-udkivska>. — Назва з екрана.
8. Acemoglu D. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty / Daron Acemoglu, James Robinson. — Crown Business; Reprint edition. — 2013. — 544 p.
9. McTigue M. P. Alternative to Regulation: A Study of Reform in New Zealand / Maurice P. McTigue // Regulation. — 1998. — Vol. 21, № 1. — P. 34–40.
10. Powell B. Economic Freedom and Growth: The Case of the Celtic Tiger / Benjamin Powell // Cato Journal. — 2003. — Vol. 22, № 3. — P. 431–448.



**Марія Дубняк,**  
*аспірантка Науково-дослідного інституту  
інформатики і права  
НАПрН України*

### **ПРОЗОРИСТЬ, ВІДКРИТІСТЬ ТА ПІДЗВІТНІСТЬ ЯК ПРИНЦИПИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ В МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ**

У більшості країн Європи населення активно бере участь у процесі ухвалення рішень на місцевому рівні, тому що в нормативних документах країн-членів Ради Європи закріплюються принципи, які сприяють цьому, зокрема це принципи прозорості, відкритості і підзвітності.

Історично вперше рекомендації щодо участі і залучення мешканців до ухвалення рішень на рівні місцевого самоврядування було надано в Європейській хартії місцевого самоврядування (1985 р.) [1]. Вимоги про пріоритет в отриманні інформації від органів влади зазначено в Йоганнесбурзьких принципах (1995 р.), де також наголошено про важливість підзвітності органів влади в демократичному суспільстві [2]. У Варшавській декларації (2005 р.) стверджується, що ефективної демократії і управління на всіх рівнях може бути досягнуто тільки завдяки активній участі громадян і громадянського суспільства [3].

У Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого самоврядування (2009 р.) також проголошено принцип максимального залучення та участі громадян у процесах ухва-

лення рішення, а також декларується принцип максимальної відкритості, прозорості та доступності повної інформації щодо діяльності органів місцевого самоврядування [4].

Принцип прозорості означає, що процедури, механізми та інструменти спрямовані на гарантування оприлюднення і публікацію відповідної нормативної та інституційної інформації, участі зацікавлених сторін у процесі ухвалення рішення владними інституціями, а також застосування правил, скерованих на регулювання поведінки посадових осіб [5].

На думку А. Буханевича, принцип відкритості передовсім характеризує зрозумілість для громадян цілей та функцій органу місцевої влади, а відповідно, і функціональну можливість як реалізацію інтересів громадян та їх вплив на цю діяльність. Він розглядає відкритість як певну форму доступу до інформації про діяльність влади, про процедури ухвалення та виконання державно-управлінських рішень, а також можливість впливу на діяльність органів державної влади [6].

Відкритість і прозорість у діяльності органів місцевої влади розуміється як можливість людини одержувати інформацію не тільки про себе, а й щодо соціальних, політичних, державних і регіональних питань без обмеження доступу до всіх видів інформації, діяльності та документів [7, с. 4].

Дотримання принципу підзвітності реалізується шляхом систематичного, аргументованого інформування та обговорення з громадою результатів діяльності ОМС.

Неухильне дотримання зазначених принципів створює умови для формування значного рівня довіри населення до влади та ухвалення ефективних рішень ОМС на основі широкого залучення громадян.

Кардинально протилежно виглядає ситуація в Україні. Оцінка публічної діяльності депутатів, міського голови, Ради

та її виконавчого органу по регіонах коливається від 30% до 60%, що відповідає низькому та середньому рівням [8].

Аналіз свідчить, що основними чинниками, які призводять до ускладнення процесу участі громадян, є недостатня імплементація принципів прозорості, відкритості та підзвітності в роботі ОМС, оскільки в законодавстві не визначено правові механізми щодо їх реалізації. Натомість наявні дискреційні повноваження в частині, що забезпечує публічність у діяльності ОМС. Наприклад, відповідно до ст. 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9], за результатом вивчення і розгляду питань постійні комісії готують висновки і рекомендації, протоколи роботи комісій є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації». Слід наголосити, що надання інформації в такому порядку не є ефективним інструментом залучення та реалізації зазначених принципів з огляду на великий обсяг інформації, необхідної для ефективної участі в процесі ухвалення рішення.

Як убачається з аналізу деяких регламентів Рад та Положень про постійні комісії, які визначають порядок та організацію їхньої роботи, вони здебільшого дублюють відповідні положення Закону без будь-якої додаткової деталізації.

Отже, через відсутність чіткого правового механізму оприлюднення інформації про процес підготовки рішення та наслідків розгляду проблемних питань орган місцевого самоврядування самостійно не виступає з ініціативою щодо забезпечення прозорого, доступного і зрозумілого висвітлення своєї роботи.

Закон України «Про статус депутата місцевих рад» [10] містить лише загальне формулювання — «інформувати виборців про діяльність», без визначення порядку, методу

та способів оприлюднення інформації, без регламентації вимог до складу та змісту такої інформації, що подекуди призводить до формалізації процедури звіту.

Таким чином, для забезпечення принципів демократичного суспільства потрібно формувати ефективну інформаційну взаємодію, щоб його члени мали доступ до інформації, що стосується процесу ухвалення рішень органами місцевого самоврядування, які безпосередньо впливають на їхні права та інтереси.

Принципи прозорості, відкритості та підзвітності, проголошені в міжнародних документах, є основною умовою формування ефективної інформаційної взаємодії в місцевому самоврядуванні.

Проблема визначення правових механізмів щодо імплементації в національне законодавство з місцевого самоврядування принципів прозорості, відкритості та підзвітності є актуальною та потребує подальшого вивчення.

#### *Список використаних джерел*

1. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036). — Назва з екрана.
2. Доступ до архівних документів: законодавство і практика / Харківська правозахисна група. — Харків: Права людини, 2010. — 416 с.
3. Варшавська декларація Ради Європи від 17.05.2005 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_716](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_716). — Назва з екрана.
4. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах

- місцевого органу влади від 16.11.2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_946/paran2#n2](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_946/paran2#n2). — Назва з екрана.
5. Luis A. Regulatory Governance and Sector Performance: Methodology and Evaluation for Electricity Distribution in Latin America [Електронний ресурс] / Andres Luis, J. Luis Guasch and Sebastian Lopez Azumendi. — Режим доступу: [http://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?abstract\\_id=1089265](http://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?abstract_id=1089265). — Назва з екрана.
  6. Буханевич А. І. Забезпечення принципів відкритості та прозорості при налагодженні діалогу між владою та громадськістю / А. І. Буханевич // Державне управління: удосконалення та розвиток: Електронне наукове фахове видання. — 2010. — № 3.
  7. Гудима Н. В. Принцип відкритості та прозорості в діяльності органів державного управління України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «теорія та історія державного управління» / Н. В. Гудима. — К., 2008. — 17 с.
  8. Індекс публічності місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://publicityindex.org/>.
  9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
  10. Про статус депутата місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 40. — Ст. 290.

**Анна Ємельянова**

*Інститут законодавства Верховної Ради України*

### **ПРАВО БУТИ ПОЧУТИМ ЯК ОДИН ІЗ ФАКТОРІВ ПОДАЛЬШОЇ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА УЧАСТЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ**

Права людини ставали предметом наукових пошуків учених і дослідників у різні часи. Одним із фундаментальних було й залишається питання: чи може право існувати без того, щоб встановлюватися та захищатися державою? Ще І. Кант, О. Котляревський, Ш. Монтеск'є, Б. Спіноза намагалися дати відповідь на запитання: що є первинним — держава чи право? Автору імпонує судження, що право є первинним, існує а ргіогі, не потребує додаткового визнання свого існування. Право виникає в людини раніше за перший подих, «воно ніким не дається і ніким не може бути відчужене» [1, с. 74].

На думку автора, право бути почутим є саме тим правом, яке існує в кожного. Кожна людина має право бути почутою органами державної влади, органами місцевого самоврядування, державними органами та будь-якими посадовими особами юридичних осіб, до яких вона звертається. Гарантією ефективного діалогу між зазначеними суб'єктами та громадянами є соціально-правове забезпечення права бути почутим як у його широкому сенсі, так і в буквальному розумінні.

Щодо нормативного врегулювання права бути почутим, то на підставі аналізу практики реалізації політичних прав і свобод слід констатувати, що відсутність чіткого врегулювання права спотворює процедуру громадського обговорення законопроектів та рішень місцевої ради, бо думку, висловлену більшістю, може бути ніколи не взято до уваги; діяльність з розробки громадськими організаціями нормативно-правових актів, проведення ними моніторингів та соціологічних досліджень, оскільки їхні дані та проекти документів можуть ніколи не бути використаними за призначенням; подання звернень і петицій, тому що на вимоги, які в них міститимуться, ніхто не звертатиме уваги.

Простежити реальне забезпечення права бути почутим можна також, проаналізувавши відповіді, надані Президентом України за результатами розгляду електронних петицій. Так, станом на 12 квітня 2016 р. на сайті електронних петицій до Президента України [2] розглянуто 29 петицій, які набрали необхідну кількість голосів для розгляду, а саме 25 000 [3]. Особи, які звернулися з петицією та підтримали її, намагалися реалізувати право бути почутими Президентом країни. Звісно, не всі петиції виражають реальне ставлення до стану справ у країні та потребують реальних дій, наприклад, щодо призначення Дарта Вейдера чи Михайла Саакашвілі Прем'єр-міністром України. Такі петиції радше свідчать про загальне невдоволення діяльністю Прем'єр-міністра, котрий перебуває на посаді. З іншого боку, враховуючи, що петиція до Президента розглядається в порядку, визначеному для звернень, відповіддю на таке звернення не може бути посилення на неналежність до повноважень Президента України питання, зазначеного в петиції. Петицію потрібно перенаправити протягом п'яти

днів до відповідного органу державної влади, межі повноважень якого дозволяють вирішувати питання, поставлені у зверненні, відповідно до ч. 3 ст. 7 Закону України «Про звернення громадян» [4]. У ч. 3 ст. 7 Закону України «Про звернення громадян» ідеться: «Якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, об'єднаннями громадян або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається ними за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення. У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями». Відповіді щодо неналежності до компетенції Президента питань, поставлених у петиції, надавалися щодо зняття депутатської недоторканності [5], забезпечення права на захист [6]. Розгляд низки інших важливих питань, зокрема: залишення технікумів у системі вищої освіти; проведення капітального ремонту автодороги Н-11; позбавлення громадянства за сепаратизм; підвищення розміру стипендій; створення єдиної інформаційної бази державних службовців, — було передоручено Прем'єр-міністру України або Кабінету Міністрів України без зазначення кінцевих строків розгляду порушених у петиціях питань та необхідності за них звітувати. За результатами розгляду одних петицій Президент пропонував Кабінету Міністрів України забезпечити ґрунтовне опрацювання питань, порушених у петиції, або ж визначити законопроект невідкладним. За результатами розгляду деяких інших петицій було

зазначено, що питання, порушені в петиції, не належать до компетенції Президента України.

Наразі більшість відповідей, наданих за результатами розгляду петицій, стали лише формальними відповідями, які не забезпечують реальних результатів із порушених заявниками питань. Серед інших проблем, поставлених у петиціях перед Президентом України, були зняття з депутатів Верховної Ради України депутатської недоторканності та надання юридичною особою, яка здійснює ремонт доріг, гарантій за їхній стан на майбутні 2–3 роки. Законопроекти, спрямовані на вирішення зазначених вище питань, так і не було розглянуто.

Лише деякі відповіді, на думку автора, були такими, що розглянуті по суті: щодо повного оновлення суддівського корпусу (це питання нині вже активно опрацьовується); щодо нагородження Андрія Кузьменка орденом «За заслуги» I ступеня (посмертно); прийнято Закон України «Про внесення зміни до статті 9 Закону України «Про громадянство України» (щодо встановлення спрощеного порядку прийняття до громадянства України іноземців та осіб без громадянства, які проходять військову службу у Збройних Силах України)» [7] (повернуто за підписом Президента 16.02.2016 р.) та ін.

Враховуючи викладене вище, реалізація права на подання петиції, а отже, і на управління державними справами, відбувається достатньо активно, що спричинено здебільшого й розвитком громадянського суспільства. Багато українців уже готові, використовуючи різні механізми участі в управлінні державними справами, на форсування змін в Україні, підвищення рівня демократії, зниження рівня корупції, здійснення громадського контролю

за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування та найвищих посадовців. Разом із тим забезпечення права бути почутим, що і є запорукою успіху реалізації права на управління державними справами, часто не відбувається, оскільки відсутні такі умови: контроль за виконанням власних доручень; невідкладний розгляд нормативних актів; вчинення дій, яких вимагає виборець, реалізуючи своє право впливати на обрану владу. Хоча й існує адміністративна відповідальність за порушення строків надання відповіді на звернення, відповідальності ж за неякісний розгляд звернення, ненадання відповіді по суті або інше законодавством не встановлено. Таким чином, для забезпечення реалізації права бути почутим потрібно комплексно підходити до розв'язання цього питання, його нормативного закріплення, встановлення відповідальності та можливості притягнення до неї, а також здійснення подальшого контролю за дорученнями стосовно розгляду отриманих звернень.

#### *Список використаних джерел*

1. Лебедева О. В. До питання про первинність держави чи права / О. В. Лебедева // Молодий вчений. — 2014. — № 8 (11). — С. 73–75.
2. Електронні петиції. Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://petition.president.gov.ua>.
3. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/577-19>. — Назва з екрана.

4. Про звернення громадян: Закон України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>. — Назва з екрана.
5. Порошенко П. О. Петиція про зняття депутатської недоторканності [Електронний ресурс] / Порошенко Петро Олексійович. — Режим доступу: <https://petition.president.gov.ua/petition/176>. — Назва з екрана.
6. Учайкін Г. М. Петиція про законодавче затвердження права громадян України на захист [Електронний ресурс] / Учайкін Георгій Миколайович. — Режим доступу: <https://petition.president.gov.ua/petition/40>. — Назва з екрана.
7. Проект Закону про внесення зміни до ст. 9 Закону України «Про громадянство України» (щодо встановлення спрощеного порядку прийняття до громадянства України іноземців та осіб без громадянства, які проходять військову службу у Збройних Силах України) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=2847&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2847&skl=9). — Назва з екрана.

**Світлана Клімова,**

*кандидат наук з державного управління,  
доцент кафедри права та європейської інтеграції  
Харківського регіонального інституту*

*державного управління*

*Національної академії державного управління*

*при Президентові України,*

*докторант Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

#### **ОПТИМІЗАЦІЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Однією з визначальних ознак сучасної української держави є запровадження європейських стандартів відносин між владою і громадою (громадянами), сутність яких полягає не в управлінні суспільством, а в наданні послуг, у «служінні» інтересам суспільства і людини. Саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо, вирішено важливі питання надання адміністративних послуг. Час показав, що саме місцеве самоврядування здатне ефективно здійснювати владні повноваження і забезпечувати юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видання дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо). Тому важливою віхою на шляху формування місцевого

самоврядування стало передання певних адміністративних послуг органам місцевого самоврядування.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [1] було внесено зміни до законодавчих актів України, які регулюють підстави і порядок надання адміністративних послуг. Зміни спрямовано на розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізацію надання адміністративних послуг. Серед новел законодавства — приписи, спрямовані на усунення розбіжностей, що виявлені під час реалізації Закону України «Про адміністративні послуги» [2], шляхом виключення деяких положень із тексту цього Закону та доповнення його новими положеннями, що регулюють статус та діяльність центру надання адміністративних послуг, а також забезпечують удосконалення процедури надання адміністративних послуг в електронній формі. Крім того, органам місцевого самоврядування (виконавчому органу сільської, селищної або міської ради, сільському голові (у разі, коли відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено)) надано повноваження щодо реєстрації місця проживання та зняття з реєстрації місця проживання особи, ведення відповідного реєстру територіальної громади.

Законом України «Про адміністративні послуги» встановлено, що адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг. Адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через

інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування [2].

Водночас Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнено новою статтею 37-1: «До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі делеговані повноваження: 1) формування та ведення реєстру територіальної громади відповідно до закону» [3], при цьому порушено юридичну техніку. Пункт перший у цій статті є єдиним, і тому нумерація пунктів тут не потрібна. А також вважаємо, що ці повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад є не делегованими (як у Законі), а власними (самоврядними). Такий висновок впливає з положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, в якій зазначено: «Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: ... надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг» [4].

Законом також встановлено дату передання даних центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері реєстрації фізичних осіб, а також житлово-експлуатаційними організаціями, що забезпечували або забезпечують ведення картотек з питань реєстрації фізичних осіб, їх відповідним виконавчим органам сільських, селищних, міських рад — 4 квітня 2016 року. Але на сьогодні в Харківській області в цій частині Закон не виконано. Причин цього декілька.

По-перше, Центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи) утворюються при виконавчому органі міської міста районного значення, селищної, сільської ради в разі прийняття відповідною радою такого рішення. Вбачається,

що створення ЦНАПів при виконкомах доцільне тільки після об'єднання громад. Сьогодні ж фактично функціонують ЦНАПи при райдержадміністраціях.

Перелік адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП, визначається органом, який його утворив. Перелік послуг затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України [5], сьогодні він містить 52 адміністративні послуги. Для ефективного та своєчасного запровадження надання зазначених адміністративних послуг слід на законодавчому рівні вирішити питання видів і суб'єктів надання послуг.

По-друге, недосконалість правового регулювання порядку надання адміністративних послуг. Українське законодавство має значну кількість нормативно-правових актів, які частково унормовують зазначену сферу суспільних відносин, проте жоден з них не регламентує процедурного аспекту відносин особи і влади. Унаслідок цього надання послуг населенню досі розглядається органами влади як можливість отримання прибутку, а не як мета діяльності. Практика свідчить про непоодинокі випадки, коли органи влади нав'язують громадянам різні додаткові, переважно платні послуги. Це сприяє розвитку корупції, призводить до порушення права особи та збільшення витрат громадян на реалізацію своїх конституційних прав. Очевидною стає потреба законодавчого врегулювання порядку діяльності органів місцевого самоврядування в контексті надання адміністративних послуг.

Діяльність органів місцевого самоврядування в частині надання послуг регламентується нормами ст. 27–39 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [3], які визначають власні та делеговані повноваження. Але в згаданому Законі не визначено право органів місцевого самовря-

дування самостійно вирішувати питання щодо розширення цього переліку додатковими послугами, в яких є потреба в тій чи іншій місцевості залежно від екологічних, соціальних, економічних та інших умов. Така норма є необхідною з огляду на різні характеристики регіонів України.

По-третє, не вирішено питання фінансування розробки і запровадження реєстрів. Тому пропонуємо унормувати чинне фінансове законодавство, визначивши порядок фінансування.

З метою забезпечення вільного доступу громадськості до інформації щодо надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування Кабінету Міністрів України слід передбачити відповідне фінансування на висвітлення в засобах масової інформації, на веб-сторінках органів влади, державних підприємств, установ і організацій інформації щодо переліку адміністративних послуг, які надаються вказаними юридичними особами, переліку документів, потрібних для їх отримання, правил і строків їх надання, прізвищ відповідальних осіб тощо.

#### *Список використаних джерел*

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2016. — № 3. — Ст. 30.
2. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>. — Назва з екрана.



3. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. — Назва з екрана.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р // Офіційний вісник України. — 2014. — № 30. — Ст. 831.
5. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.05.2014 № 523 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 45. — Ст. 1193.

**Конрад Кобилко**

*Школа українського права,  
Ягеллонський університет*

## **ПОЗАЗАКОННІ МЕТОДИ СТАНОВЛЕННЯ ПРАВА**

Спільною цінністю всіх держав нашого цивілізаційного кола є принцип демократичної правової держави. Цей принцип закріплено у ст. 2 Конституції Республіки Польща. Аналогічне регулювання можна знайти і в ст. 1 Конституції України. Імператив верховенства права є точкою, від якої можна вивести інші конституційні принципи.

Верховенство права в матеріальному сенсі означає обмеження свавілля влади держави стосовно громадянина. Його основним проявом є забезпечення прав людини [1].

Верховенство закону також можна розуміти як діяльність держави відповідно до принципів права (верховенство закону). Формальним описом верховенства закону є обов'язок державних органів діяти тільки в межах своїх компетенцій, визначених законом, та обов'язок видавання актів щодо застосування закону на основі загальних і абстрактних стандартів, а також заборона укладання нормативних актів, несумісних з нормативними актами вищого порядку [1].

Конституція Польщі, як і України, містить вичерпний ієрархічний перелік джерел права. Тільки ті правові акти, які вказані у ст. 87 Конституції Польщі, можуть бути підставою прав та обов'язків. Верховенство права реалізується, зокрема, забезпеченням узгодженості правових норм.

Точне визначення в системі джерел права, що є нормою універсально загального застосування, виключає свободу розширення за рахунок використання позазаконних форм становлення права [1].

Впровадження до юридичного обігу позазаконних норм перешкоджає нормальній діяльності держави і може призвести до нерівного трактування громадян. Слід зазначити, що верховенство права гарантує кожному рівне ставлення з боку органів державної влади.

Проте бувають випадки, коли правові норми введено в систему несанкціонованим чином. Конституція Республіки Польща у ст. 217 встановлює введення податків та інших державних повинностей, специфікацію суб'єктів оподаткування, які підлягають оподаткуванню, а також принципи надання податкових пільг, поряд з категоріями платників податків, які звільняються від оподаткування відповідно до закону. Аналогічний підхід, хоча за своїм змістом менш ємний, ніж у польській Конституції, можна знайти у ст. 92 Конституції України.

Як уже зазначалося, демократична правова держава повинна гарантувати дотримання прав людини і обмежує свій вплив. Уже згадана вище конституційна норма, яка накладає обов'язок розробки податків через ухвалення законів, виступає як гарантія і забезпечує захист громадян від свавілля держави [2].

Проте принцип *nullum tributo sine lege* страждає від обмежень. Закон від 29 серпня 1997 р. Податкове провадження, який відповідає Податковому кодексу України, у ст. 14а впроваджує в правову систему інститут загальної інтерпретації податкового законодавства. Згадане положення дозволяє міністрові публічних фінансів видавання інтерпретацій

закону, при одночасному врахуванні рішень загальних судів, Конституційного трибуналу або Трибуналу Справедливості Європейського Союзу (загальні інтерпретації). Метою цих інтерпретацій є однакове застосування норм податкового права податковими органами та органами казначейського контролю.

Застосування загальних інтерпретацій податкового законодавства впливає на формування прав та обов'язків сторін податкових відносин у двох напрямках. Позитивний наслідок існування інтерпретацій — є певність платників податків щодо змісту обов'язків, які на них покладені [3]. Негативний аспект введення в правову систему податкових інтерпретацій — безсумнівно, посередньо, можливість накладання податкових зобов'язань на підставі позазаконних актів застосування права. Отже, такі дії з боку органів державної влади можуть розглядатися як такі, що суперечать принципу верховенства права.

Як передбачено в положеннях Податкового провадження, згаданий міністр фінансів має право видавання податкових інтерпретацій податкового законодавства. Крім того, інтерпретація має бути скерована до податкових органів. Зіставляючи повноваження міністра з імперативом верховенства права, слід підкреслити, що видання інтерпретацій, які не пояснюють сенс податкових норм, а навпаки — накладають податкові зобов'язання на громадян, є позазаконною формою регулювання, що, своєю чергою, суперечить принципу верховенства права.

Така діяльність податкового адміністрування — на підставі документів, які не є джерелом права, може призвести до далекосяжних негативних наслідків для громадян. Прикладом позазаконного встановлювання податків може

статі податок на додану вартість у рамках виконавчого провадження.

У червні 2015 р. міністр фінансів видав загальне тлумачення податкового законодавства, у якому постановив, що діяльність, яку здійснює судовий виконавчий орган, яким є судовий виконавець (пол. *komornik*), має оподатковуватися податком на додану вартість (ПДВ). З огляду на неясність положень міністр фінансів видав додаткову брошуру, яка роз'яснила правила такого оподаткування.

Діяльність міністра фінансів, яка полягала у введенні податку шляхом тлумачення у формі акта, який не є законом, суперечить доктринальному підходу і судовій практиці, які вбачають у судовому приставі (пол. *komornik*) державний орган [4]. Інший підхід міністра до кваліфікування судового пристава не як державного органу дав йому можливість накладати на органи влади податок на додану вартість, хоча державні органи не повинні бути ним охоплені.

У світлі цих положень слід прийняти, що міністр фінансів мав право видати податкову інтерпретацію. Однак у цьому випадку інтерпретація стала позазаконним джерелом права, тому що наклала нові податкові зобов'язання на судових виконавців. Крім того, податкові принципи були врегульовані в брошурі, яка жодним чином не вписується в систему джерел права.

Такі дії податкової адміністрації призвели до необхідності залучення судів загальної юрисдикції з метою вирішення спору щодо законності стягнення зі сторін виконавчого провадження податків, які передбачаються зазначеною інформаційною брошурою. Деякі з цих справ суди не прийняли до розгляду, вказуючи, що питання оподаткування не належить до їхньої компетенції. Деякі з цих справ були вирішені, але прецедентне право в цій галузі не є однаковим.

У цілому слід зазначити, що будь-яка спроба нормативно-правового позазаконного становлення права призводить до негативних наслідків. Зокрема, така дія спричиняє нерівне ставлення до громадян. Слід однозначно сказати, що становлення норм в іншій формі, ніж закон, суперечить принципу верховенства права.

#### *Список використаних джерел*

1. Сафян М., Босек Л. Конституція Республіки Польща. Том II. Коментар до статті 1–86 / М. Сафян, Л. Босек. — Варшава, 2016.
2. Мастальські Р. Податкове право / Р. Мастальські. — Варшава, 2006.
3. Никель В., Сек М. [у:] Никель В. ред., Польське податкове право. — Варшава, 2011.
4. Марцінак А. Закон про судових виконавців та виконавче провадження. Коментар / А. Марцінак. — Варшава, 2010.

**Ион Кожокарь,**

*адвокат, аспирант*

*Государственного университета Молдовы*

### **ОСКОРБЛЕНИЕ КАК ОГРАНИЧИВАЮЩЕЕ ПРАВО СВОБОДНО ВЫРАЖАТЬ СВОЕ МНЕНИЕ И ВЗГЛЯДЫ**

Защита человека и его свободы выражать свое мнение и взгляды является одной из основ любого демократического государства. Свобода выражения своего мнения в основном защищается ст. 10 Европейской конвенции по правам человека (далее — ЕКПЧ), а судебные дела, связанные с честью и достоинством человека, составляют огромную часть судебной практики.

Оскорбление в контексте ст. 10 ЕКПЧ может считаться абсолютно техническим выражением, что включает в себя определенное соотношение между мнением одного лица и общим коэффициентом интереса со стороны соответствующего множества.

Согласно практике Европейского суда по правам человека (далее — Европейский Суд, Суд)<sup>1</sup>, понятиями, схожими с понятием «оскорбление», являются следующие: «порушение чести», «осквернение», «клевета» и т. д.

В связи с важностью соблюдения права на свободу выражения своего мнения в данном контексте «оскорблением» считаются действия, унижающие честь и достоинство лич-

<sup>1</sup> *Lingens v. Austria*, 8 July 1986, № 9815/82.

ности в неприличной форме. Имеется в виду дерзкая и издевательски-циничная словесная форма, противоречащая установленным правилам поведения и общения. Степень приличия или неприличия зависит от конкретной коммуникативной ситуации, ориентированной на нормы и правила современного литературного языка государства-участника Конвенции.

Эффективное осуществление права на свободу выражения своего мнения зависит не только от невмешательства государства в отношении лиц (негативные обязательства)<sup>2</sup>, но и от позитивных мер защиты со стороны государства. Для определения наличия или отсутствия позитивного обязательства необходимо принимать во внимание равновесие, в котором должны поддерживаться интересы общества и индивидуума, что является одним из важных условий Конвенции<sup>3</sup>. Сфера действия этого обязательства будет неизбежно варьироваться, учитывая многообразие ситуаций в договаривающихся государствах, трудности обеспечения правопорядка, с которыми сталкивается современное общество, а также выбор приоритетов и ресурсов. Более того, подобное обязательство не должно толковаться таким образом, чтобы накладывать на власти невозможное либо несоразмерное бремя<sup>4</sup>.

По делу «Хэндисайд против Соединенного Королевства»<sup>5</sup> Европейский Суд намекнул, что информация и идеи могут быть доброжелательными и недоброжелательными. Добро-

<sup>2</sup> *Lentia v. Austria*, 24 November 1993, № 13914/88; 15041/89; 15717/89; 15779/89; 17207/90.

<sup>3</sup> *X and Y v. The Netherlands*, 26 March 1985, № 8978/80.

<sup>4</sup> *Rees v. The United Kingdom*, 17 October 1986, № 9532/81.

<sup>5</sup> *Handyside v. The United Kingdom*, 7 December 1976, № 5493/72.

желательная информация, как правило, расценивается как безвредная и применяется с безразличием. А если говорить о недоброжелательной информации, то она относится больше к информации, которая оскорбляет, шокирует и даже вызывает беспокойство со стороны государства.

Очень важно отметить тот факт, что культурные ценности одного государства могут очень сильно отличаться от понимания демократического общества, основанного на принципах толерантности, плюрализма и открытости к другим взглядам. Поэтому по делу «Хэндисайд против Соединенного Королевства» Суд подчеркнул, что невозможно найти в правовых системах государств-участников Конвенции единую концепцию нравственности, поэтому и не существует единого европейского стандарта. В этой ситуации власти государств находятся в более выгодном положении, чем Европейский Суд, в применении ограничений или наказания на свободу слова.

Следует учесть тот факт, что оскорбление является выражением мнения, но оно может быть ограничено, ввиду своей формы и образа высказывания.

Итак, если говорить об образе и форме высказывания, то Европейский Суд уточнил это в знаменитом деле «Мюллер и другие против Швейцарии»<sup>6</sup>, в котором заявитель на выставке современного искусства в 1981 г. показал три свои картины, где были изображены половые отношения между людьми и животными. Показ этих картин был доступен широкой общественности без ограничений со стороны организаторов по возрасту и осуществлялся безвозмездно. Перед Судом возникли вопросы относительно следующих ситуаций:

<sup>6</sup> Müller and Others v. Switzerland, 24 May 1988, № 10737/84.

– выражения своего мнения, предписанного п. 1 ст. 10 Конвенции, а именно: является ли выставка такого рода необходимой в демократическом обществе?

– необходим ли запрет или ограничение на показ такого рода изображений для защиты общественной морали?

– предписана ли эта защита национальным законом?

– является ли запрет или ограничение пропорциональным?

Следует обратить внимание на то, что перед Европейским Судом возник вопрос о балансе между общественным интересом на право высказывать свое мнение и общественным интересом на защиту общественной морали, когда эта мораль защищена национальным законом.

В деле «Институт Отто-Премингер против Австрии»<sup>7</sup> в качестве заявителя выступал кинотеатр, рекламировавший показ фильма в форме карикатуры на нелепости христианской веры, приукрашенной светскими механизмами угнетения. По этому делу Суд пришел к выводу, что каждое лицо, пользующееся правом на свободу выражения, в контексте религиозных взглядов и верований обязано избегать по возможности выражения мнений, которые будут необоснованно оскорбительными для других людей и таким образом станут нарушением их прав. Он подчеркнул, что это выражение ни в какой форме не способствует общественной полемике, которая могла бы стимулировать прогресс в деле прав человека. То есть Суд обращает внимание на то, что, когда лицо путем оскорбления выражает свое мнение, оно обязано предварительно понять, что большинство граждан, проживающих на территории государства, воспримут это как оскорбление, а в данном деле заявитель не учел тот

<sup>7</sup> Otto-Preminger-Institut v. Austria, 20 September 1994, № 13470/87.

факт, что большинство граждан этой территории являются католиками. Этот фильм явно не пришелся по вкусу большинству населения. Хочется отметить, что опорой данных суждений является не только вкус большинства населения, но и право на общественный интерес, потому как общественный интерес существует и в праве на свободу выражения своего мнения, и в праве на ограничение этого права. Поэтому, по мнению Суда, целью таких ограничений должно быть не столкновение этих интересов, а определение того, какой общественный интерес из этих двух больше стимулирует общественный интерес в развитии прав человека. В данном деле Суд пришел к выводу, что показ фильма должен был проходить в частном клубе только для лиц, специально купивших билеты, чтобы увидеть данный фильм.

Подводя итог, отмечу, что рамки свободы слова регламентируются государственными органами, которые четко предписывают ограничения и запрет свободы слова. Однако виды такого рода прав требуют тщательного подхода, потому как государству-участнику Конвенции следует принимать законы, которые будут стимулировать развитие прав человека, предусмотренных Конвенцией, а защита нравственности будет зависеть от соразмерности преследуемой законной цели. Преамбула Конвенции гласит, что поддержание и дальнейшее осуществление прав человека и основных свобод являются основой справедливости и мира во всем мире, их соблюдение главным образом зависит, с одной стороны, от подлинно демократической системы, а с другой — от общего понимания и соблюдения прав человека.

**Іванна Комасюк**

*Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого*

### **РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ НАПРИКІНЦІ ХХ СТОЛІТТЯ**

Місцеве самоврядування відіграє вагомую роль у формуванні повноцінної демократичної правової держави. Важливість належної організації діяльності органів місцевого самоврядування не викликає сумніву, це питання є актуальним не тільки на національному, а й на міжнародному рівні. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р., місцеве самоврядування нині означає право і спроможність відповідних органів у межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення [1].

При реформуванні системи органів місцевого самоврядування, на нашу думку, є надзвичайно цінним досвід Республіки Польща, в якій порівняно недавно було проведено масштабні трансформації системи органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою.

Реформування органів місцевого самоврядування наприкінці ХХ ст. у Польщі було започатковано із прийняттям у березні 1990 р. Закону «Про гмінне самоврядування». Реформа 1990 р. передбачала, насамперед, внесення змін до територіального поділу, який існував від 1975 р., а також

передання переважної кількості повноважень у руки демократично обраних самоврядних органів влади. Унаслідок наступних реформ державу було поділено на нові адміністративно-територіальні одиниці: самоврядні повіти, гміни та урядово самоврядні воєводства.

Гміна — це найменша адміністративно-територіальна одиниця, де всі органи влади обрані мешканцями, основна одиниця територіального самоврядування в Польщі, але це водночас самоврядна спільнота осіб, які проживають на визначеній території. Гміна є юридичною одиницею, виконує громадські завдання від власного імені та несе за це відповідальність. Основним завданням гмін є задоволення найголовніших потреб у сучасних суспільних відносинах: освіта, громадський порядок, благоустрій, комунальні послуги, суспільна допомога та ін.

Повіт — це другий рівень місцевого самоврядування, виконує ті публічні завдання, які надані йому законом, а також завдання урядової адміністрації. Повіт, як і гміна, є юридичною особою, і його самостійність підлягає судовому захисту (ст. 1–4).

Воєводство — це самоврядування, покликане реалізувати регіональні інтереси держави. Для цього було зменшено кількість воєводств, щоб вони могли бути конкурентоспроможними щодо регіонів Європи. Прихильники цієї концепції обґрунтовували таку роль воєводства, наголошуючи на глобалізації економічних і суспільних процесів. На рівні воєводства функціонує як урядова адміністрація на чолі з воєводою, призначеним прем'єр-міністром країни, так і самоврядна адміністрація із сеймиком, обраним на місцевих виборах, та правлінням воєводства, на чолі якого стоїть маршал, обраний сеймиком.

5 червня 1998 р. було прийнято Закон «Про самоврядування воєводств». Воєводство є найбільшою адміністративною одиницею в Польщі. Очолює його маршал воєводства. Воєводське самоврядування визначає політику регіону, займається питаннями, які не можуть бути вирішені на рівні повіту. До основних повноважень належать: розвиток економіки, розвиток освіти, розвиток промисловості тощо [2].

Конституція Польщі від 1997 р. теж не обійшла стороною питання, що стосується міського самоврядування, наприклад, у ст. 163 зазначено: «Самоврядна спільнота виконує визнані за нею публічні завдання від власного імені й під власну відповідальність». У формулюванні «діяльність від власного імені й під власну відповідальність» полягає суть польської концепції самоврядної самостійності [3]. Тобто Конституція конкретно регулює і гарантує самостійність самоврядування, насамперед: правовий статус і право на володіння власним майном (ст. 165); принцип вирішення конституційними судами спорів з урядовою адміністрацією (ст. 166).

Аналізуючи правовий статус органів місцевого самоврядування в Польщі відповідно до Закону 1997 р., можна дійти висновку, що польське законодавство надає великі права місцевому самоврядуванню. Одиниці місцевого самоврядування мають право встановлювати розмір місцевих податків і зборів у межах, визначених законом. До структури самоврядування входять розпорядчі і виконавчі органи, що формуються шляхом виборів. Вибори є загальними, рівними, прямими, прозорими і проводяться шляхом таємного голосування. Члени гмінних та інших спільностей можуть вирішувати шляхом референдуму питання, які стосуються цієї спільності, зокрема питання щодо відкликання обраного на прямих виборах органу місцевого самоврядування.

Важливим чинником ефективної діяльності органів місцевого самоврядування в Польщі є нагляд за ними з точки зору її законності. Органами, що наглядають за діяльністю одиниць місцевого самоврядування, є Голова Ради Міністрів і воєводи, а з фінансових питань — регіональні рахункові палати. Сейм (нижня палата Національної Асамблеї Республіки Польща, представляє законодавчу владу держави) за пропозицією Голови Ради Міністрів може розпустити розпорядчий орган місцевого самоврядування, якщо той порушує Конституцію або закони (ст. 170).

Конституція Польщі чітко визначає, що місцеве самоврядування виконує три основних види повноважень: власні (ст. 166), делеговані (ст. 168) і доручені (ст. 169). До власних завдань належать ті, які виконуються на власний розсуд самоврядування, оскільки повністю забезпечуються своїми бюджетними коштами. Делеговані завдання виконуються відповідно до того, що держава зобов'язує їх виконувати, даючи їм певні права (наприклад, призов чоловіків на військову службу). Останній вид завдань становлять доручення, тобто коли місцеве самоврядування домовляється з державними органами про якусь обов'язкову справу за додаткового фінансування.

Отже, модель польського розвитку місцевого самоврядування для нас є дуже хорошим прикладом. Адже Польща спочатку побудувала чіткий план, за яким треба рухатися, і почала з децентралізації: місцевим общинам дали право розпоряджатися самостійно, куди спрямовувати бюджетні кошти. Не менш важливим є і те, що вони дотримуються у своїй діяльності принципу відкритості влади, курсу на демократичність влади, прозорість, гнучкість. Як наголошує доктор філософських наук О. Данильян, на сьогодні

в Польщі діє система самоврядування, в якій органи влади на кожному рівні державного управління мають прямі демократичні мандати, отримані на підставі вільних виборів [4, с. 198]. Тож Україна може запозичувати практику саме Польщі, адже це позитивно вплине на наше подальше життя. Одним з найважливіших показників демократичного розвитку держави ми можемо вважати ефективно місцеве самоврядування, яке успішно використовує ініціативи місцевого населення та наявні фінансові ресурси для розв'язання поставлених перед ним завдань.

#### *Список використаних джерел*

1. Європейська хартія місцевого самоврядування: Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036) (дата звернення: 08.05.2016). — Назва з екрана.
2. Закон про самоврядування воєводств: закон Польщі від 5 червня 1998 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.csi.org.ua/?p=858> (дата звернення: 08.05.2016). — Назва з екрана.
3. Конституція Польщі: від 2 квітня 1997 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mspa7520.ru/konstituciya-respubliki-polsha> (дата звернення: 08.05.2016). — Назва з екрана.
4. Данильян О. Г. Досвід удосконалення органів державної влади в європейських країнах (на прикладі Польщі) / О. Г. Данильян // Проблеми законності. — Харків: Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2009. — Вип. 105. — С. 191–199.



**Ігор Кравцов,**

*аспірант кафедри загальнотеоретичних  
та державно-правових наук  
факультету правничих наук  
Національного університету  
«Києво-Могилянська академія»*

### **АКСІОЛОГІЧНА ПРОБЛЕМАТИКА В ЮРИДИЧНОМУ ПОЗИТИВІЗМІ**

У рамках юридичного позитивізму, що в загальному вигляді ототожнює право і закон, заперечує об'єктивну сутність права і критерій відмінності права від свавілля, в принципі неможливо предметно говорити про правову цінність закону. У силу заперечення об'єктивних, незалежних від законодавця і закону, властивостей і характеристик права легізм в аксіологічному плані відкидає, по суті, власне правові цінності і визнає лише цінність закону (позитивного права). Причому представниками цього типу праворозуміння «цінність» закону (позитивного права) насправді позбавлена власне правового ціннісного сенсу. Легістська «цінність» закону (позитивного права) — це його офіційна загальнообов'язковість, владна імперативність, а не його значущість за будь-яким об'єктивним чи суб'єктивним критерієм.

У такому контексті варто коротко сказати про виникнення юридичного позитивізму. Спираючись на вихідні положення філософського позитивізму, зміст яких полягає

в такому: наукове дослідження базується на спостереженні суцього, а не на метафізичних ідеях про належне (ідеях a priori), тому завданням наукового дослідження є опис явищ, а не пояснення їх (їхньої сутності, витоків, причинних зв'язків, цінності тощо), правознавці позитивістської спрямованості дійшли до переконання, що у світі фактів не повинно існувати ідеалізованого поняття права, яке випливає з природи буття чи природи людини, оскільки таке поняття належить до сфери метафізики, а не дійсності. Показовим тут є радикальний підхід неопозитивіста Кельзена, згідно з яким право є цінне лише як наказ. Іншою впливовою позитивістською доктриною є аналітична школа Герберта Харта, який вважав твердження «закон — це не право», «несправедливий закон — це не право» парадоксом чи «просто помилкою» [1, с. 138–142].

Сучасні тенденції свідчать про поєднання різних типів праворозуміння для вирішення ситуацій, неможливість використання лише одного підходу. Так, Європейський суд з прав людини завжди спирається на цінності Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 р., яку вважає «живим інструментом, який необхідно тлумачити в світлі сьогодення» [2, с. 258–260]. Це положення простежується в багатьох рішеннях Європейського суду з прав людини, зокрема і в справі «S. L. проти Австрії». Практиці застосування норм позитивного права Європейським судом притаманна послідовність, на відміну від рішень вітчизняних судів. Європейський суд з прав людини особливу увагу приділяє телеологічному (цільовому) тлумаченню, зазначаючи, що будь-яке обмеження прав людини має бути виправданим та доцільним. При цьому Суд поєднує природно-правовий та соціологічний підхо-

ди, оцінюючи ситуацію на основі принципів, закріплених у Конвенції, та реальних обставин конкретної ситуації. Загальні принципи розглядаються як складова частина права Європейського Співтовариства, їх порушення вважається підставою для скасування в судовому порядку актів співтовариства [3]. На думку Європейського суду (це відображено в деяких його рішеннях), джерелом формування цих принципів є конституційні традиції держав-членів Євросоюзу, Європейська конвенція прав людини та інші міжнародно-правові акти.

Можна дійти висновку, що норма позитивного права (норма, встановлена державою) сприймається як догма — непорушне судження про правильність і необхідність тих чи інших правил поведінки. Цінним є сам обов'язок, імператив, наказ, тобто нормативність права як така. Як вважає М. Козюбра, «без нормативності неможливі такі беззаперечні властивості права, як визначеність, передбачуваність наслідків своїх дій, відповідальність за них тощо» [4, с. 35]. Видається, що ця догма і є цінністю. Така догма є значущою через те, що це впливає з її суті. Виходить замкнуте коло: цінною є догма, яка є цінною, тому що становить єдину цінність права (закону). Наукове дослідження права позитивістами не ставить питання про доцільність державно-закріплених норм, їх справедливість, правомірність, адже право і закон — поняття тотожні. Представники цього типу праворозуміння визнають проблеми сутності і цінності права метаюридичними і, як наслідок, обмежують правознавство описом, узагальненням, класифікацією, систематизацією та коментуванням нормативних приписів законодавця (текстів законів), таким чином звужуючи предметну сферу, проблематику юридичної науки взагалі.

Прикладом нерозривного взаємозв'язку позитивного права в «крайній» своїй формі та аксіологічних категорій є право нацистської Німеччини. Після падіння режиму Гітлера юридичний позитивізм, який на той момент уже переживав не кращі часи, зазнав нищівної критики. Його звинувачували в тому, що з формально-догматичних та етатистських позицій стала неможливою юридична дискваліфікація фашистського законодавства, яке заперечувало принципи права, що «ненацистам» здаються вихідними та невід'ємними. Нацистський політичний режим, як, у принципі, і радянська система, став підтвердженням небезпечності і абсурдності обов'язковості виконання будь-яких наказів держави тільки тому, що формально вони є законом. Дійсно, домінування в юридичній науці позитивістських концепцій права створює сприятливі умови для утвердження тоталітаризму. Але слід звернути увагу на те, що ідеологи Третього Рейху, серед яких було багато правознавців, у своїх поглядах спиралися на правові теорії неогегельянства і солідаризму. Вони обстоювали ідею «расового права» і категорично заперечували позитивістську «зв'язаність судді законом», вимагаючи підпорядкування правосуддя «здоровому народному відчуттю» чи «народному духу» [1, с. 138–142]. До того ж деякі вчені позитивістської спрямованості, не погоджуючись із диктатурою, змушені були емігрувати в інші країни, серед них і відомий Г. Кельзен, який вирушив до США. Ми бачимо, що природне право відіграло значну роль у тому суспільстві. І цінності справедливості, свободи, порядку, класичні правові цінності також обстоювались і захищалися. Щоправда, нацистське розуміння справедливого, належного значно відрізняється від розуміння поміркованих демократичних, гуманістичних

доктрин, що протистояли нацистам тоді і панують сьогодні. Отже, ми ще раз переконуємось, як багато залежить від ціннісного ставлення, від ієрархії цінностей. Також можна дійти висновку, що проголошувати юридичний позитивізм джерелом нацистської ідеології було б неправильно. Інша річ, що концепції юридичного позитивізму і неопозитивізму не сприяли створенню тих правових установок, які б могли стати перепонами для розвитку фашизму.

Проте не варто применшувати і заслуг позитивістської концепції. Право як таке має соціальну та інструментальну цінність. Позитивізм якнайкраще сприяє утвердженню надійності, формальної визначеності, стабільності права як соціального регулятора та інструмента держави в регулюванні суспільного життя. Чіткі поняття про належну поведінку та засоби захисту її носіїв, що втілюють норми позитивного права, формальна визначеність є тією основою, яка допомагає людині почуватися впевнено і безпечно. Надійність, яку забезпечує (принаймні намагається) позитивізм, є цінністю права, як і його справедливість, яку проголошує юснатуралізм. Легістське розуміння права може забезпечити надійність і стабільність права, але не в змозі забезпечити його справедливість. Це пояснюється тим, що представники юридичного позитивізму заперечують справедливість права як первинну цінність права. Для них держава — вища цінність. Така ієрархія цінностей призводить до того, що не людина визнається первинним носієм прав, а держава «обдаровує» її цими правами (які може й відібрати).

#### *Список використаних джерел*

1. Алаїс С. І. Проблема праворозуміння в основних школах права / С. І. Алаїс. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — 210 с.
2. Рішення Європейського суду з прав людини у справах «L. та V. проти Австрії» та «S.L. проти Австрії» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.eurocourt.org.ua/Article.asp? AIdx=573>. — Назва з екрана.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун; пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.
4. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М. І. Козюбри. — К.: Ваїте, 2016. — 392 с.

**Вікторія Лісова,**

*студентка 2 курсу НН ЮІ  
Національного авіаційного університету*

Науковий керівник:  
Гончарук С. Т., к. ю. н., професор

### **ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Актуальність теми обумовлена тим, що децентралізація влади, крім іншого, передбачає забезпечення належної спроможності органів місцевого самоврядування самостійно здійснювати свої повноваження за допомогою окремих досвідчених представників місцевого населення та побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні, а отже, зменшення кількості районів, міст і сіл, які не здатні самостійно забезпечити ці процеси. Місцеве самоврядування за своєю природою є специфічною формою реалізації публічної влади на певній території, відмінною як від державної влади, так і від функціонування громадських об'єднань. Воно глибше і змістовніше втілює в собі місцеві інтереси та потреби територіальних громад, виступає як механізм залучення громадян України до участі в управлінні своїми справами.

Для ефективної децентралізації влади на місцевому рівні зазвичай є потреба в наділенні територіальних громад чітко визначеною компетенцією та адекватними засобами реального вирішення питань, що стосуються цієї компетенції, надання їм більшої можливості формувати свої органи

управління, обмеження контролю за діяльністю місцевих органів з боку центральної влади. За умови додержання загальної логіки реалізації процесу децентралізації публічної влади, зокрема децентралізації влади по вертикалі, у державі має встановитися баланс: а) між центральними та місцевими органами влади; б) між органами влади різних рівнів; в) між державою та суспільством [1, с. 225].

Повноваження, що передаються державою органам місцевого самоврядування, діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, потрібні для реалізації повноважень на такому рівні. З метою підвищення ефективності публічного управління суспільними процесами на відповідній території удосконалення потребує також система територіальної організації влади.

Збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади, тобто відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, територіальної громади району в місті, — призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Натепер здійснення постійної фінансової підтримки через районні бюджети малочисельних територіальних громад з використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток різних міст та селищ [2].

У Проекті Закону про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади передбачається покласти край двовладдю в місцевому самоврядуванні, а саме: пропонується замінити районні та обласні державні адміністрації на виконавчі комітети, управління, відділи, тобто на так звані виконкоми, відомі ще з радянських часів. Отже, міська рада чи то сільська рада буде представницьким органом публічної влади, посереднім між вищими органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Виконкоми будуть підзвітні та підконтрольні не тільки відповідній раді, а й відповідному вищому органу виконавчої влади, тобто буде здійснюватися подвійне підпорядкування. Головою виконавчого комітету є голова відповідної ради [3].

Для реалізації завдань децентралізації влади на місцевому рівні на сьогодні ефективного та швидкого розв'язання потребують проблеми, пов'язані з:

- 1) зношеністю теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду та ризиком виникнення техногенних катастроф в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування;
- 2) складною демографічною ситуацією в більшості територіальних громад, тобто мається на увазі старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст;
- 3) неузгодженістю місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку регіону з реальними інтересами окремих територіальних громад;
- 4) нерозвиненістю форм прямого народовладдя та неспроможністю членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів, у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами

виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;

- 5) зниженням рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентоспроможності органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- 6) корпоратизацією органів місцевого самоврядування, закритістю і непрозорістю їхньої діяльності, високим рівнем корупції, що призводить до зниження ефективності використання наявних ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги [4].

Вирішення зазначених питань ускладнюються і внаслідок проблем правового та інституційного характеру, а також через неузгодженість проведення реформ у різних сферах системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави.

Безперечно, децентралізація публічної влади тісно пов'язана з організацією системи публічного управління в цілому. Вона покликана сприяти побудові ефективних взаємовідносин між центральним урядом й органами управління на локальному рівні. В останні роки влада в нас лише централізувалась. Усе більше повноважень переходило до рук виконавчої влади. Витрати державного бюджету лише зростали. А ще створювалися ланцюжки корупції, де збирали побори з людей.

Ключовою проблемою для забезпечення інтересів територіальних громад досі є дублювання владної компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів вико-

навчої влади. Існування двох центрів влади породжує ситуацію, коли органи місцевого самоврядування несуть значну відповідальність за розвиток усіх сфер життєдіяльності громад, але не мають для цього достатніх механізмів впливу. Складовою окресленої проблеми виступає і декларативність місцевого самоврядування на рівні областей і районів, де місцеві державні адміністрації мають більшість важелів впливу.

Отже, без кардинального перегляду функцій та владних повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування можливості ефективного розвитку місцевого самоврядування будуть обмеженими. У цілому ж владна децентралізація сприятиме громадянам обирати собі авторитетну місцеву владу, яка матиме ширші повноваження, достатньо ресурсів та відповідальності.

#### *Список використаних джерел*

1. Онупрієнко А. М. Принципи централізації та децентралізації в територіальній організації влади / А. М. Онупрієнко // Форум права. — 2014. — № 4. — С. 224–227.
2. Костенок І. В. Механізми та способи децентралізації влади: рівень місцевого самоврядування / І. В. Костенок // Форум права. — 2013. — № 2. — С. 56.
3. Проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): законопроект від 01.07.2015 р. № 2217а (доопрацьований від 15.07.2015) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1). — Назва з екрана.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр. — 11.04.2014. — № 67.

**Марія Лотоцька**

*Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого*

#### **ПЕРСПЕКТИВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

На сучасному етапі розвитку України місцеве самоврядування відіграє фундаментальну роль у реалізації одного з основних завдань — поєднання інтересів і потреб держави, суспільства, особистості. Конституція визначає Україну як демократичну державу. Цей принцип у сучасних реаліях є більше декларативним, ніж реальним, тому всі зусилля влади та суспільства повинні бути спрямовані на зміну наявного стану та на утвердження в Україні демократичного ладу фактично.

Демократична держава не може вважатися такою без територіальної децентралізації публічної влади. Окрім цього, європейський вибір проголошено основним стратегічним напрямом внутрішнього та зовнішньополітичного розвитку України. Децентралізація є основною вимогою для країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу. Самоорганізація населення в територіальних громадах для вирішення питань місцевого значення, а також організація державної влади, максимально наближеної до народу, — ключове питання подальшого становлення демократичного ладу в Україні [1, с. 46].

Децентралізація влади є безальтернативним напрямом демократичного розвитку України. Такий висновок беззаперечний із багатьох причин. Однак будь-яка реформа має оцінюватися за декількома параметрами. І реформу органів

місцевого самоврядування потрібно розглядати з точки зору мети, яка ставиться перед нею, соціально-політичних умов, у яких проводиться така реформа, а також перспективних наслідків за результатами її реалізації для політико-правової дійсності [2, с. 27].

Перший чинник, що має братись до уваги, — це мета запровадженої реформи, яка в цьому разі цілком виправдана. Децентралізація виступає однією з форм розвитку суспільної демократії та збереження єдності держави. Вона спрямована на досягнення таких цілей, як мінімізація впливу центральної влади на місцях, створення міцного самоуправління громад та можливості посилити інституційну спроможність не лише територіальних громад, а й низки громадських організацій, які в умовах економічного та політичного монополізму не можуть повністю виконувати свої функції. Зміни, запропоновані Законопроектом № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 31.08.2015 р. (далі — Законопроект № 2217а), ставлять сьогодні головним завданням:

1) імплементувати Європейську хартію місцевого самоврядування, а отже, надати територіальним громадам незмінні права та повноваження;

2) розширити фінансову автономію місцевого самоврядування;

3) дати можливість територіальним громадам самостійно формувати план фінансових потреб для покращення соціально-економічної ситуації;

4) делегувати територіальним громадам цілу низку теперішніх повноважень центральної державної влади;

5) відкрити шлях до інтенсивного розвитку сфери послуг, функціонування малого і середнього бізнесу, туристичного

сектору, освітньої сфери, планування розвитку територіальних громад і раціонального використання наявних ресурсів.

Другим чинником є соціально-політичні умови на час проведення реформи. Необхідність децентралізації зумовлюється вимогами, які ставлять перед Україною Мінські домовленості від 12 лютого 2015 р., що передбачають, серед іншого, проведення конституційної реформи, яка містить як ключовий елемент децентралізацію з урахуванням особливостей окремих районів Луганської та Донецької областей. Це й зумовлює поспішний та нагальний характер запровадження цієї реформи. Варто зазначити, що в такому швидкому темпі регламентація реформи не може зводитися лише до зміни Конституції України. Потрібно опрацювати і запустити організаційно-правовий механізм передання владних повноважень, для чого конституційних змін — очевидно недостатньо. Потребує оновлення й розширення та приведення у відповідність із Конституцією України ціла низка законодавчих актів, які регулюють місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, діяльність місцевих органів виконавчої влади. Важливим поштовхом до децентралізації стане також імплементация ключового положення про сумірність фінансових ресурсів та обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, тобто коли в їхніх руках зосередяться справжні фінансові важелі впливу, якими вони зможуть розпоряджатися згідно із власним порядком фінансових видатків.

Щодо третього чинника, кризь призму якого потрібно розглядати реформу, то постає питання про якість запропонованих змін та їх реалізацію на практиці. Аналіз таких змін свідчить, що вони матимуть наслідком дуалізм органів виконавчої влади на регіональному рівні. Відповідно

до Законопроекту № 2217а в областях призначаються Президентов України префекти, які є органами виконавчої влади в областях та яким надається повноваження щодо зупинення дії актів органів місцевого самоврядування з одночасним оскарженням їх до суду, окрім цього, вони будуть наділені відповідними наглядовими, координаційними, організаційними, виконавчими повноваженнями. Таке положення повинна передбачати ст. 118 Конституції України. Однак у пропонуванні ст. 143 Основного Закону передбачається, що виконавчим органам місцевого самоврядування громади, виконавчим комітетам районної, обласної ради відповідно до закону можуть бути делеговані окремі повноваження органів виконавчої влади [3, с. 16]. Окрім цього, статус префекта викликає питання щодо його самостійної діяльності без створення будь-яких допоміжних структур; хоча обсяг його повноважень є досить широким, ефективність їх виконання без допоміжних інституцій видається сумнівною.

Передумови успішного впровадження реформ з децентралізації не можуть полягати виключно в прийнятті законодавчих змін. Вони, безумовно, повинні супроводжуватись утвердженням принципу верховенства права, визнанням та гарантією місцевого самоврядування, удосконаленням бюджетного процесу та впровадженням високої фінансової дисципліни, розвитком соціальних стандартів та поширенням сутності децентралізації серед населення. Україна повинна якнайшвидше реалізувати всі зазначені вище передумови та розробити концепцію реформи децентралізації, оскільки без належної системи управління державою не вдасться здійснити інші секторальні реформи: економічні, соціальні та гуманітарні. Ця реформа є вимогою часу та потребує рішучих дій з боку держави та суспільства.

### *Список використаних джерел*

1. Наливайко Л. Децентралізація влади в Україні в умовах розбудови демократичного громадянського суспільства / Л. Наливайко, О. Чепік-Трегубенко // Підприємництво, господарство і право. — 2015. — № 10. — С. 44–47.
2. Відповіді учасників форуму на запитання журналу «Право України». Новітній конституційний процес в Україні: питання децентралізації влади // Право України. — 2015. — № 11. — С. 18–54.
3. Белкін Л. Зміни до Конституції України щодо децентралізації: шляхи до компромісу / Л. Белкін // Юридична газета. — 2015. — № 40 (486). — С. 13–16.



**Марія Макарук**

*студентка 3 курсу Економіко-правового коледжу  
Київського кооперативного інституту бізнесу і права*

### **ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЗА ДОСВІДОМ КРАЇН ЄС**

Відповідно до Конституції України, територіальні громади мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення, пов'язані з реалізацією власних прав і свобод [5]. Але однією з найважливіших проблем, яка виникає в результаті виконання своїх повноважень органами місцевого самоврядування, є правове забезпечення ефективної роботи механізмів захисту прав, свобод та інтересів усіх фізичних та юридичних осіб, які його потребують.

У Конституції України міститься положення, за яким кожна особа має право на оскарження рішень органів місцевого самоврядування, якщо ці рішення посягають на конституційні права та інтереси особи [5]. Проте в чинному законодавстві існують прогалини щодо регламентації процедури адміністративного оскарження незаконних рішень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб. Для того щоб запропонувати ефективні шляхи виправлення наявних недоліків та прогалин у законодавстві нашої держави, потрібно дослідити досвід також зарубіжних країн, у яких такі проблеми вже виправлено.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян», адміністративне оскарження — це передбачений законами України та підзаконними нормативно-правовими актами порядок захисту або поновлення прав, свобод та інтересів осіб, які були порушені діями чи бездіяльністю відповідних органів. Правом адміністративного оскарження рішень наділені тільки фізичні особи. Проте в деяких випадках, які передбачені законом, юридичні особи теж можуть оскаржувати окремі види рішень органів місцевого самоврядування в порядку спеціального оскарження [3]. Крім цього, суттєвими перевагами адміністративного оскарження є відсутність матеріальних витрат особи, яка скаржиться, адже за подання адміністративних скарг не справляється державне мито, а всі інші витрати несуть безпосередньо самі органи місцевого самоврядування; швидке реагування на скарги, а також простіша процедура захисту порушених прав та свобод [1, с. 3].

На сьогодні в Україні функціонує дворівнева процедура адміністративного оскарження, яка дає змогу значно пришвидшити розгляд звернень громадян щодо незаконних рішень органів місцевого самоврядування. І хоча громадяни мають невід'ємне право захищати свої інтереси, свободи та права в судовому порядку, на сьогодні, у зв'язку з потребою економії часу, цього процесу оскарження в більшості випадків намагаються уникнути.

І. О. Грибок звертає увагу на норму в законодавстві України, за якою будь-яка особа може оскаржити неправомірні рішення в позасудовому (адміністративному) порядку, тобто звернутися зі скаргою чи пропозицією щодо роботи органу нижчого рівня до органу вищого рівня або захищати інтереси через Уповноваженого Верховної Ради з прав

людини (омбудсмена) [2, с. 213]. Але якщо застосовувати це положення в контексті органів місцевого самоврядування, то виникає питання, до якого органу вищого рівня писати адміністративну скаргу щодо дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які не підпорядковуються жодному вищому органу (наприклад, місцевий голова) [7, с. 72].

Для вирішення цієї проблеми варто звернутися до досвіду деяких зарубіжних країн. Зокрема, в Польщі створено окремий інститут «неформальної» скарги або «прохання про перегляд». Тобто особа може звернутися безпосередньо до того органу, який вчинив дію або прийняв рішення, яке оскаржується, щоб їх переглянули і змінили. Якщо скарга не була розглянута належним чином, тоді особа може звернутися до вищого або спеціально створеного апеляційного органу. Таке оскарження в Польщі називається «апеляція».

У застосуванні такої практики оскарження важливим є забезпечення максимальної неупередженості посадових осіб, які розглядатимуть такі скарги. Для цього в деяких країнах (Польща, Німеччина, Нідерланди) створюються різні дорадчі комісії та апеляційні органи, які виключають можливість розгляду скарги службовцями, рішення яких оскаржуються [6, с. 267].

Беручи до уваги те, що Україна прагне забезпечення реформування в напрямку європейської інтеграції, нам треба запозичити корисний досвід зарубіжних країн і в сфері адміністративного оскарження рішень та дій органів місцевого самоврядування, що сприятиме усуненню прогалин у чинному законодавстві нашої держави [4, с. 150].

Підсумовуючи викладене вище, варто зазначити, що для вироблення дієвого механізму реалізації конституційних

засад захисту прав, свобод та інтересів громадян треба створити адекватну систему оскарження рішень, яка б відповідала потребам суспільства та європейському законодавству. Одним із таких кроків може стати вдосконалення процедури адміністративного оскарження рішень органів місцевого самоврядування.

### *Список використаних джерел*

1. Божко Д. Розгляд звернень громадян: проблеми та шляхи рішення / Д. Божко // Урядовий кур'єр. — 25.05.2000. — С. 3–4.
2. Грибок І. О. Розвиток інституту адміністративного оскарження в умовах адміністративної реформи в Україні / І. О. Грибок // Держава і право: Юрид. і політ. науки. — К.: Ін-т держави і права НАН України, 2002. — Вип. 16. — С. 213–215.
3. Про звернення громадян: Закон України від 21 жовтня 1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>. — Назва з екрана.
4. Кисіль Л. Є. Правове регулювання процедури адміністративного оскарження / Л. Є. Кисіль // Часопис Київ. ун-ту права. — К., 2008. — № 3. — С. 150–152.
5. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. — Назва з екрана.
6. Плахотнюк Н. Г. Правове регулювання процедури адміністративного оскарження в Україні: стан та перспективи удосконалення / Н. Г. Плахотнюк // Держава і право:

Юрид. і політ. науки. — К.: Ін-т держави і права НАН України, 2002. — Вип. 16. — С. 267–269.

7. Черкес В. До питання про сучасні проблеми оскарження правових актів управління / В. Черкес // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 10. — С. 72–75.

**Вадим Мальцев**

*Харківський національний університет внутрішніх справ*

### **ПРИНЦИП ВІДКРИТОСТІ ТА ПРОЗОРОСТІ ЯК ОСНОВА РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

На сучасному етапі суспільного розвитку першочерговим завданням постає питання реформування публічної влади, яке підтримують усі політичні сили, рухи і громадські об'єднання України. У цьому аспекті важливе місце посідає процес реформування місцевого самоврядування, який потребує ретельного аналізу і публічного обговорення.

Однією з проблем, яка на сьогодні потребує ефективного та швидкого розв'язання, є закритість і непрозорість діяльності органів місцевого самоврядування, високий рівень корупції, що призводить до зниження ефективності використання ресурсів, погіршення інвестиційної привабливості територій, зростання соціальної напруги [1], що й визначає актуальність цього дослідження.

Одним з принципів, який покладено в основу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, є принцип відкритості і прозорості; він покликаний забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння того, як ведуться суспільні справи. Крім того, він повинен забезпечити можливість впливу громадян на процеси створення та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та якість їхньої роботи.

Як зазначається в науковій літературі, «відкритість» і «прозорість» органів влади не є тотожними поняттями. Відкритість ще не є прозорістю, а тільки приводить до неї. Прозорість діяльності органів влади є результатом процесу відкритості. Відкритість органів влади приводить до повної прозорості їхньої діяльності [2]. Існує й протилежна думка, відповідно до якої деякі автори змістовно поєднують поняття «прозорість» і «відкритість», застосовують їх як тотожні, дають визначення прозорості через відкритість (і навпаки), вживають їх поряд із поняттями «гласність» і «публічність». Ми підтримуємо позицію, згідно з якою відкритість не повинна ототожнюватися з прозорістю, оскільки недостатньо бути максимально поінформованим стосовно діяльності органів місцевого самоврядування, потрібно мати ще й реальну змогу контролювати та впливати на цю діяльність.

Аналіз чинного законодавства України дає підстави стверджувати, що терміни «відкритість» і «прозорість» уживаються передусім для позначення основних принципів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Принцип відкритості місцевого самоврядування є його обов'язком із забезпечення можливості вільного доступу громадян до здійснення управління місцевими справами шляхом безпосереднього волевиявлення, діяльності на посадах муніципальних службовців, а також опосередковано — шляхом вибору конкретних кандидатур у депутати або політичних партій, які представлятимуть інтереси громадян в органах місцевого самоврядування. Відкритість влади функціонально має служити народові, його духовному і матеріальному збагаченню, і ця відкритість повинна мати двобічний характер: інформація має йти від влади до народу

і від народу до влади. Можливість участі громадян України в управлінні місцевими справами може бути реалізовано через механізми офіційних звернень, серед яких особливою популярності останнім часом набуває звернення до органів місцевого самоврядування за допомогою електронних петицій. Своєю чергою, кожен орган місцевого самоврядування повинен оприлюднювати інформацію про свою діяльність та ухвалені рішення в електронному вигляді на офіційному веб-сайті.

Принцип прозорості місцевого самоврядування полягає у встановленні органами місцевого самоврядування умов, що забезпечують залучення громадян до ухвалення рішень за рахунок створення і гарантування високого рівня їх обізнаності щодо змістового та процедурного аспектів самоврядної діяльності. На думку Н. Тимошенко, прозорість найчастіше розглядають як особливість ефективного управління та основну передумову відповідальності публічної влади перед громадянами [3].

На сьогодні в нашій державі сформовано цілу низку механізмів залучення громадян до ухвалення рішень, однак більшість із них не працюють належним чином. Головними причинами цього є невміння і небажання представників влади керуватися в роботі принципами прозорості та відкритості та переходити до процедур публічної політики, визнавати організації громадянського суспільства рівними партнерами і проводити з ними консультації.

Отже, створення відкритих органів місцевого самоврядування є важливим завданням сьогодення в нашій країні. Це дасть змогу більш ефективно вести боротьбу з таким явищем, як корупція; зробити самовряду владу доступнішою і зрозумілішою для громадян; зміцнити довіру громадян

до органів місцевого самоврядування, оскільки саме вони максимально наближені до населення. Саме побудова відносин між громадянами та органами місцевого самоврядування на основі принципів відкритості та прозорості дасть змогу не просто інформувати населення про свою роботу, але й вести роз'яснювальну роботу, залучати громадськість до обговорення діяльності органів місцевого самоврядування та вирішення суспільних проблем; здійснювати контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку членів територіальної громади; легко і доступно отримувати громадянам потрібну інформацію; враховувати громадську думку при розробленні та ухваленні рішень з важливих питань місцевого значення тощо.

Відкритість органів місцевого самоврядування є неодмінною умовою для розвитку і зміцнення місцевої демократії, оскільки сприятиме підвищенню взаєморозуміння і взаємодії влади та громадськості. Саме стан належної реалізації принципу відкритості і прозорості є одним з показників ефективності місцевого самоврядування, а тому має стати основою реформування органів місцевого самоврядування.

#### *Список використаних джерел*

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014>. — Назва з екрана.
2. Знати, щоб діяти / Мапа рівня відкритості міських рад [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://access-info.org.ua/map/>. — Назва з екрана.

3. Тимошенко Н. Співвідношення принципів відкритості та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування: «сіамські близнюки» чи узгоджена пара? / Н. Тимошенко // Ефективність державного управління: зб. наук. праць. — 2015. — Вип. 44. — С. 125–131.

**Ірина Марціась**

*Тернопільський національний економічний університет*

## **ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Верховенство права є однією з найважливіших характеристик правової держави. Зазвичай принцип верховенства права скеровує розвиток державної політики, визначає пріоритети, спрямовані на суспільну злагоду, гармонізацію інтересів різних соціальних груп.

Нині в Україні постала проблема правового розвитку на засадах верховенства права, зокрема проблема реалізації, об'єктивізації, а не лише декларування принципу верховенства права [1, с. 5], до того ж в усіх галузях і проявах правового життя, що й обґрунтовує актуальність нашого дослідження.

Згідно із сучасною доктриною верховенства права, члени суспільства повинні мати можливість брати участь у створенні та зміні законів, які регулюють їхню поведінку [2].

В умовах сьогодення Україна обрала курс на євроінтеграцію та першочерговим із напрямів реформ визначила саме децентралізацію публічної влади, адже нинішня адміністративна система державного управління, а також адміністративно-територіальний устрій потребують суттєвих змін задля створення відкритої політичної системи та розвитку громадянського суспільства.

Здебільшого децентралізацію публічної влади розуміють як процес перерозподілу владних повноважень та обсягів компетенції між центральним та місцевими рівнями орга-

нізації публічної влади зі зміщенням акценту виконання на місцях у частині здійснення заздалегідь окреслених і гарантованих державою функцій [3, с. 752].

На офіційному урядовому сайті, присвяченому реформі децентралізації влади, децентралізацію визначено як передання значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, аби якомога більше повноважень мали ті органи, що перебувають ближче до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш успішно [4]. Головною метою децентралізації в Україні є посилення ролі місцевого самоврядування, наділення представницьких органів територіальних громад більшим обсягом повноважень щодо управління місцевими справами, позбавлення місцевих органів державної влади повноважень щодо підготовки та виконання районних та обласних бюджетів тощо.

Децентралізація не означає послаблення центральної влади в таких питаннях, як оборона, зовнішня політика, національна безпека, верховенство права, дотримання громадянських прав. Ця реформа, передусім, покликана наблизити владу до людини на відстань витягнутої руки [5].

Завдяки децентралізації влади органи місцевого самоврядування зможуть розробляти і здійснювати політику, спрямовану на зростання економіки, покращення якості послуг для населення та збереження навколишнього середовища. Більше ресурсів, зокрема фінансових, залишатиметься на рівні міст, сіл, селищ і областей. Отже, зменшиться рівень бюрократії, а рівень місцевої ініціативи, навпаки, зросте. Звісно, децентралізація не означає, що органи місцевого самоврядування перебуватимуть поза межами контролю й зловживатимуть своїми повноваженнями. Навіть у високо децентралізованих країнах верховенство права, боротьба з

корупцією та злочинністю залишаються важливими прерогативами центральної влади.

Слід звернути увагу на основні нововведення децентралізації влади в Україні, зокрема, замість державних адміністрацій мають з'явитися префекти, які будуть наділені лише контрольно-наглядовими повноваженнями та здійснюватимуть нагляд за додержанням Конституції і законів України. Другий пункт повноважень — координація діяльності територіальних органів. Таким чином, префект отримує право зупиняти дію актів місцевого самоврядування в разі їх невідповідності Конституції чи законам України, одночасно звернувшись до суду [6].

Відбудуться зміни в адміністративно-територіальному устрої, оскільки вводиться новий термін «грумада» як адміністративно-територіальна одиниця.

Щодо місцевого самоврядування значних новацій немає. В Україні досі діє модель: рада, виконавчий комітет, виконавчі органи. На рівні району, області надається радам право утворювати свої виконавчі органи [7].

Слід зазначити, що розвиток демократії потребує налагодження ефективної системи контролю за органами державної влади з боку громадянського суспільства [8, с. 25].

Загалом, децентралізація влади є ефективним знаряддям економічного розвитку. Як зауважує Н. Б. Капустіна [3, с. 753], перевагами децентралізації є: 1) зміцнення демократичних процедур; 2) захист прав людини та її свобод; 3) підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки переданню повноважень на місця; 4) удосконалення соціально-економічного розвитку.

Надалі децентралізація має стати підґрунтям для впровадження нових стратегій та забезпечити на місцевому рівні

економічну свободу, яка дозволить підвищити соціально-економічний розвиток регіонів, привабити інвесторів, а також посилити відповідальність влади.

Економічний розвиток на місцях, висока якість послуг, доступ до тих, хто приймає рішення, прозорість влади — ось те, що кожен громадянин може очікувати і реально отримати завдяки децентралізації влади. Децентралізація влади і зміцнення місцевого самоврядування — це процес, який триватиме впродовж певного періоду часу задля досягнення результатів повною мірою. Однак науковці виділяють і певні ризики, пов'язані з децентралізацією [9]:

- ризики через потребу перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць;
- послаблення державного контролю органів місцевого самоврядування на регіональному та субрегіональному рівнях;
- загроза зриву фінансування повноважень органів місцевого самоврядування;
- ризик зниження якості місцевого управління;
- зростання партикуляристських тенденцій в областях.

В умовах нинішньої політичної нестабільної ситуації в Україні, економічної та соціальної кризи, зовнішньої агресії децентралізація може призвести до поглиблення наявних та виникнення нових негативних тенденцій у розвитку держави й суспільства. Це потрібно передбачити й бути готовими до нових викликів.

Маємо надію, що ґрунтовне вивчення та врахування європейського досвіду децентралізації системи управління та організації влади сприятиме вдосконаленню конституційно-правових засад територіальної організації влади в Україні [10].

Вважаємо, що поглиблення децентралізації та утвердження реальних повноважень органами місцевого самоврядування з дотриманням верховенства права надасть можливість розвитку незалежної демократичної держави Україна.

### *Список використаних джерел*

1. Багрій Т. Я. Принцип верховенства права як засада розвитку публічного права сучасної України (на матеріалах окремих галузей права): [монографія] / Т. Я. Багрій. — Тернопіль: ТНЕУ, 2014. — 211 с.
2. Гриньків О. О. Сьогодення демократизації українського суспільства / О. О. Гриньків, Т. О. Леськів // Наукові читання з сучасних проблем міжнародного права, порівняльного правознавства та права Європейського Союзу (м. Одеса, 7 лютого 2013 року) / Міжнародний гуманітарний університет, Інститут національного та міжнародного права; упоряд.: С. І. Клім, В. Д. Костіна; відп. ред. С. Б. Мельник. — Одеса: Юридична література, 2013. — С. 24–26.
3. Капустіна Н. Б. Децентралізація влади та її повноважень / Н. Б. Капустіна // Вопросы философии. — 2001. — № 3. — С. 752–754.
4. Крупник А. Верховенство права в Україні: результати громадського моніторингу влади: Аналітична доповідь [Електронний ресурс] / А. Крупник. — Режим доступу: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2012/08/Rule-of-law-in-Ukraine-Krupnyk.pdf>. — Назва з екрана.
5. Ларин Ю. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні: Аналітична записка [Електронний ресурс] / Ю. Ларин; Національний інститут стратегічних

- досліджень. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/search/?q=%CC%E0%EA%E0%F0%E2>. — Назва з екрана.
6. Науменко Р. А. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні / Р. А. Науменко // Державне управління: удосконалення та розвиток: електронне наукове фахове видання. — 2015. — № 9.
7. 17 питань про реформу [Електронний ресурс] // Децентралізація влади. — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/>. — Назва з екрана.
8. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону від 01.07.2015 № 2217а [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812). — Назва з екрана.
9. Суть реформи органів місцевого самоврядування (децентралізації) [Електронний ресурс] / МЦПД. — Режим доступу: [http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka\\_decentralizaciya.pdf](http://icps.com.ua/assets/uploads/images/files/verstka_decentralizaciya.pdf). — Назва з екрана.
10. Цурканова І. О. Сутність та особливості централізації та децентралізації органів влади в Україні / І. О. Цурканова // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер.: Політологія. — 2012. — Т. 197, вип. 185. — С. 67–70.



**Андрій Матат**

*Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка*

### **ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ТА ВЕРХОВЕНСТВО КОНСТИТУЦІЇ: ПРОБЛЕМА СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ**

У процесі обговорення та в подальшому напрацюванні конституційно-правової реформи, яка на сьогодні фокусується на таких важливих питаннях, як децентралізація влади, гарантії місцевого самоврядування, реалізація права на оскарження рішень та права бути почутим, важливо з'ясувати деякі методологічні проблеми, що мають доволі важливе практичне значення.

У межах цього дослідження пропонуємо розглянути проблему співвідношення принципу верховенства права та верховенства конституції з позиції актуального методологічного аспекту в контексті загальної дискусії стосовно втілення в життя конституційної реформи в Україні.

Принцип верховенства конституції має широке, доктринальне значення, зауважує М. Оніщук та вказує на те, що його можна розглядати як цілісний конституційний принцип організації й функціонування правової держави, в основу якого покладено загальну ідею підпорядкування держави конституції, праву загалом [1].

Утім, на рівні доктрини невизначеним залишається питання, що ж, власне, розуміється під верховенством Консти-

туції України, якщо Основний Закон держави регламентує дію принципу верховенства права? Тому для цього, на нашу думку, доцільно співвіднести зазначені категорії, виходячи з такого.

Основний Закон держави, з погляду його загальної характеристики, фундаментально визнає пріоритет прав людини. Конституційно закріпивши принцип верховенства права (частина перша статті 8), на нашу думку, Україна визнала людиноцентричний підхід.

Позиція Конституційного Суду України з цього питання частково викладена в Рішенні від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004, а саме: верховенство права — це панування права в суспільстві, яке вимагає від держави його втілення в правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають відповідати передусім ідеям соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Усі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою відображена в Конституції України [2].

Умовно, на нашу думку, підходи до розуміння принципу верховенства права можна охарактеризувати так: з одного боку, принцип верховенства права розуміють, враховуючи доктринальний вимір, а також досвід зарубіжних країн (у яких, до речі, вже давно не є нагальним питання щодо визначення чи/та забезпечення верховенства права), а з другого — його розглядають, виходячи із положень статті

8 Конституції України, — буквально. Якщо для юридичної науки принцип верховенства права — багатоаспектна категорія, то для Конституції України все більш-менш зрозуміло: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права», — закріплює в частині першій статті 8 Основний Закон держави. Далі, вважаємо, дається продовження того, що ж являє собою цей принцип: Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.

Тож, на нашу думку, викладена конституційна норма встановлює, що в основі принципу верховенства права в правовій системі України лежить верховенство Конституції (а, по суті, саме такий висновок можна зробити): закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні їй відповідати (стаття 8), отже, сама Конституція України, у світлі її конституційних цінностей і принципів, віддає перевагу правам і свободам людини, утвердження яких є головним обов'язком держави (стаття 3). При прийнятті нових або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (стаття 22), а матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку (стаття 152).

Окремо підкреслимо, що верховенство Конституції не слід ототожнювати з принципом верховенства закону, тому що верховенство Конституції потрібно розуміти крізь

призму домінування її основоположних цінностей, зокрема прав людини. Виходячи з логічних міркувань, Конституцією України як Основним Законом держави в кожному її положенні закріплено фундаментальну ідею пріоритету прав людини, що, таким чином, можемо тлумачити як втілення принципу верховенства права.

У жодному разі ми не говоримо про позитивістські погляди в запропонованій концепції розуміння верховенства права у форматі верховенства Конституції України, тому що основоположні конституційні права здебільшого втілюють ідею природних прав, і саме про це йде мова.

Для підтвердження такої аргументації наведемо твердження щодо співвідношення принципу верховенства права та Конституції України С. Шевчука: «Конституція містить не тільки позитивні (писані) принципи та норми, а й неписані принципи та цінності, які походять з природного права та органічно зв'язані з конституційним текстом. Це означає також, що Конституційний Суд України має юрисдикцію щодо визнання конституційних змін (конституційних поправок) неконституційними, якщо вони порушують або скасовують конституційні принципи та цінності» [3, с. 185].

Власне, дискусія щодо впровадження змін без урахування методологічних підходів, а саме чіткості у з'ясуванні принципів доктринальних положень, зокрема тих, які в загальних рисах було окреслено вище, не вплинуть позитивно на досягнення поставлених цілей, а спроба щось змінити вкотре може продемонструвати «реформи заради реформ».

Для цього важливо напрацювати узгоджений підхід щодо тлумачення принципу верховенства права та подальшого

дослідження категорії «верховенство Конституції», що може бути вирішено також за допомогою діяльності органу конституційної юрисдикції, шляхом звернення до нього з конституційним поданням або конституційним зверненням щодо тлумачення конкретно статті 8 Конституції України.

#### *Список використаних джерел*

1. Оніщук М. Верховенство Конституції України як засадничий принцип правової держави [Електронний ресурс] / М. Оніщук. — Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2190>. — Назва з екрана.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>. — Назва з екрана.
3. Шевчук С. Принцип верховенства права та найвища юридична сила Конституції України / С. Шевчук // Право України. — 2011. — № 5. — С. 175–186.

**Оксана Миронець**

*Навчально-науковий юридичний інститут  
Національного авіаційного університету*

#### **РОЛЬ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВА НА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ**

На сьогодні адміністративне право, крім виконавчо-розпорядчих та внутрішньоорганізаційних, також регулює відносини з надання послуг, набуваючи «обслуговуючого», або ж «сервісного», характеру. За таких умов, безперечно, змінилося й розуміння функцій вказаної галузі права, які, як основні напрями його діяльності та впливу на соціум, мають забезпечити належну реалізацію прав, свобод та законних інтересів учасників адміністративно-правових відносин.

Серед конституційних прав людини і громадянина Конституція України вказує право на звернення (ст. 40) та право на оскарження (ст. 55) [1]. Останнє І. Бородін вважає одним з адміністративно-правових способів захисту прав та свобод людини і громадянина [2, с. 9]. На його думку, виходячи з характеру та змісту права громадян на оскарження, опосередкованих законодавством, це право реалізується як безпосередньо через загальні конституційні правовідносини, так і визначені кримінально-процесуальними, цивільно-процесуальними і адміністративно-процесуальними нормами [2, с. 16].

Д. Бахрах, який право на скаргу вважає різновидом права на звернення, поділяє адміністративні (позасудові) скарги

на загальні та спеціальні [3, с. 165]. Порядок розгляду перших, на його думку, зважаючи на те, що право на загальну адміністративну скаргу фактично є абсолютним, необмеженим, невідчужуваним правом, має здійснюватися відповідно до порядку розгляду звернень громадян [3, с. 165, 170]. Проте підстави і порядок провадження за спеціальними скаргами, на його думку, встановлюються спеціальними нормами, що містяться в інших актах [3, с. 165]. Він вважає, що право на спеціальну адміністративну скаргу найчастіше є ще одним способом захисту прав, що не конкурує з правом на загальну адміністративну скаргу, а доповнює його [3, с. 168]. І. Бородін вказує, що конституційне право громадян на скаргу (ст. 55) конкретизовано багатьма галузями права [4, с. 43].

Отже, на сьогодні існує загальний та спеціальний порядки, відповідно до яких має бути здійснено розгляд заяв та скарг. На практиці ж досить часто правоохоронні органи їх «змішують», що, на нашу думку, не тільки суперечить законодавству України, а і є свідченням наявності значної прогалини в праворозумінні застосування належного нормативно-правового акта відділеннями Національної поліції України.

Так, у разі вчинення дрібного хуліганства, відповідальність за яке передбачено ст. 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення [5] (далі по тексту — КУпАП), провадження з притягнення винного до адміністративної відповідальності має здійснюватися відповідно до статей 38, 221, 254, 255, 257, 258, 283 КУпАП.

За ст. 221 КУпАП вказані справи розглядають судді районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів. Згідно з частиною 2 ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення

може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні — не пізніше як через три місяці з дня його виявлення. За ст. 254, 255 КУпАП органи внутрішніх справ (Національна поліція України) мають забезпечити складання протоколу про правопорушення та його передання (ст. 257 КУпАП) до суду, який повинен винести постанову по справі відповідно до ст. 258 КУпАП.

Заява потерпілого про хуліганство має бути розглянута правоохоронними органами виключно відповідно до КУпАП, і якщо правопорушник справді винен у скоєнні правопорушення, то притягнення його до відповідальності також має здійснюватися за процедурою КУпАП. На практиці ж досить часто її розгляд проводиться відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Заявника сповіщають лише про факт розгляду його заяви і про те, що остаточне рішення буде прийнято пізніше. Зазначене рішення зазвичай не приймається, а після закінчення тримісячного строку накладення адміністративного стягнення та притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності юридично стає неможливим.

На жаль, вказаний характер дій Національної поліції України має системний характер, і для того, щоб справді захистити свої права, громадяни після отримання зазначених повідомлень змушені використовувати інститут скарги до закінчення тримісячного строку.

У результаті розгляду подібної скарги начальником відділення Національної поліції України дільничний інспектор повинен скласти протокол про адміністративне правопорушення. Однак на практиці часто так не буває. До того ж заявник може бути лише повідомлений про факт розгляду

його скарги, що не є гарантією ні зацікавленості дільничного інспектора в належному виконанні своїх обов'язків, ні подальшого здійснення ним усіх необхідних дій згідно з КУпАП з метою складання протоколу.

Ця проблема могла б бути вирішена шляхом оскарження дій вказаних осіб у порядку адміністративного судочинства. Проте якщо строк накладення адміністративного стягнення відповідно до ст. 38 КУпАП закінчується до складання зазначеного документа, то необхідність у його складанні виключається сама собою. Після закінчення вказаного строку навіть у разі визнання в порядку, установленому Кодексом адміністративного судочинства України, протиправними дій особи, уповноваженої статтею 255 КУпАП на складання протоколу про адмінправопорушення, притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності за протиправне діяння за ст. 173 КУпАП є неможливим у зв'язку із закінченням строку накладення адміністративного стягнення.

На сьогодні відсутній законодавчий механізм відновлення строків притягнення до адміністративної відповідальності, що, на нашу думку, значно знижує ефективність функцій адміністративного права щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. КУпАП не містить статті про відновлення вказаного в ст. 38 строку, отже, фактично будь-яке адміністративне правопорушення може залишитися безкарним. На нашу думку, вказану статтю потрібно доповнити частиною 5 у такій редакції: «строк накладення адміністративного стягнення може бути відновлений судом до вказаного в частині 1 цієї статті відповідно до процедури Кодексу адміністративного судочинства України за умови визнання дій осіб, уповноважених статтею

255 КУпАП складати протокол про адміністративне правопорушення, з його нескладання протиправними». Зазначене створить юридичну основу для усунення вказаної вище прогалини, стане додатковою гарантією забезпечення права на оскарження рішень, захисту прав і свобод громадян. Крім того, це підвищить і багато в чому забезпечить ефективність реалізації функції адміністративного права.

### *Список використаних джерел*

1. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради УРСР, доповнення до 51, 1122.
3. Бородін І. Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / І. Л. Бородін; Нац. ун-т внутр. справ. — Харків, 2004. — 36 с.
4. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — 3-е изд. пересмотр. и доп. — М.: Норма-Учебник, 2008. — 816 с.
5. Бородін І. Л. Адміністративно-юрисдикційні провадження / І. Л. Бородін // Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»: зб. наук. пр. — К.: НАУ. — 2014. — № 2 (31). — С. 41–45.

**Ярослава Олійник,**

*студентка 2 курсу юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В. Н. Каразіна*

### **РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ**

Місцеве самоврядування має могутній потенціал державотворення. Саме цей інститут відіграє значну роль у поєднанні в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особистості, сприяє гармонізації прав і свобод людини і громадянина з інтересами держави і суспільства. Функціонування місцевого самоврядування має бути спрямоване на створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Сьогодні доводиться констатувати, що в Україні наявна система місцевого самоврядування недостатньо ефективно виконує головну місію, закладену Конституцією, — забезпечення права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Реформування будь-яких усталених систем управління є передусім зміною концепції їх формування. На початку

2014 р. суспільству було запропоновано Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Ці документи передбачають ухвалення змін до Конституції України в частині забезпечення повсюдності місцевого самоврядування на забезпечення імплементації вже давно ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, уточнення визначень органів місцевого самоврядування, внесення змін до чинних законів та ухвалення низки нових. Основним позиційним документом уряду щодо реформи децентралізації є Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної влади в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. Вона встановлює основні завдання, принципи та етапи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Уряд планував реалізувати її у два етапи.

На першому, підготовчому етапі (2014 р.) передбачалось: у першочерговому порядку внести до Конституції України зміни щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними; розробити проекти та прийняти акти законодавства щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на до-

бровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності; створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співпрацю на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такої співпраці; законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою; визначити Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні уряду механізм координації проведення зазначеного реформування; провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади; завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог Концепції.

На другому етапі реалізації Концепції (2015–2017 рр.) передбачалось: уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування; провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;

провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування; удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами.

2015 рік ознаменувався продовженням процесів реформування місцевого самоврядування. 5 лютого Верховна Рада України, після піврічного зволікання, в повторному другому читанні прийняла Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а вже 8 квітня постановою уряду № 214 було затверджено Методику формування спроможних територіальних громад. Розпочався процес добровільного об'єднання територіальних громад. Відбулася бюджетна і податкова реформа, що забезпечила територіальні громади додатковими ресурсами; місцеві бюджети зросли на 30–40%. Чергові місцеві вибори (25 жовтня 2015 р.) пройшли на новій законодавчій основі.

З 1 січня 2016 р. набула чинності в повному обсязі Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що є вагомим кроком на шляху інтеграції України до Європейського Співтовариства. Вирішальною умовою такої інтеграції є як дотримання права наших територіальних громад на місцеве самоврядування, так і забезпечення спроможності місцевих рад та їхніх виконавчих органів виконувати свої повноваження.

Водночас у розвитку місцевого самоврядування виникли нові проблеми та загрози. Передусім, слід констатувати, що урядову Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні не вдалося реалізувати ні за змістом, ні за строками. Насамперед ідеться про фактичне замороження конституційної реформи щодо

децентралізації влади через відсутність належної підтримки серед парламентської більшості. Закон про місцеві референдуми прийнято не було, внаслідок чого запровадження механізму прямого народовладдя знову відкладено на невідомий термін. Об'єднання територіальних громад мало «добровільно-примусовий характер», не здобуло підтримки широких верств населення і, як наслідок, фактично не відбулося, обмежившись кількома областями Центральної та Західної України. Процес зупинився на розробці проектів Перспективних планів облдержадміністраціями, їх розгляду та схвалення обласними радами. У підсумку місцеві вибори 2015 р. були проведені фактично на старій територіальній основі, а новообрані місцеві ради почали діяти в нереформованій системі місцевого самоврядування.

На сьогодні слід констатувати, що Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, так само як і План заходів щодо її реалізації, потребують суттєвого перегляду й коригування, зважаючи на сучасні політико-правові та соціально-економічні реалії. Таке реформування потребує відповідної законодавчої бази, тому про реальне просування в цьому напрямку можна буде вести мову тільки після парламентських (чергових чи позачергових) виборів, та й то лише в разі підтримки цього курсу новим депутатським корпусом. Сучасна система законодавства про місцеве самоврядування потребує вдосконалення на засадах зміцнення організаційної, правової, фінансової, матеріальної, адміністративної самостійності місцевого самоврядування, розбудови європейської моделі адміністративно-територіального устрою та принципах децентралізації, деконцентрації, повсюдності, субсидіарності, єдності системи публічної адміністрації тощо.

Проте найголовнішою проблемою місцевого самоврядування в Україні залишається його октройованість, коли воно будується за вказівкою «зверху», а не за ініціативою «знизу». У підсумку на практиці реалізується державницька концепція місцевого самоврядування в найбільш жорсткому варіанті, коли влада територіальних громад підміняється владою централізованої держави. Тому потребує радикального оновлення сама ідеологія і методологія реформ, коли намагання «забігти наперед» і модернізувати владу на місцях без урахування, а то й усупереч волі місцевих жителів, поступиться місцем поступовому й планомірному оновленню системи місцевого самоврядування з урахуванням його ініціативного характеру, справжньої самостійності й незалежності від держави.



**Вікторія Паламарчук,**

*студентка 2 курсу соціально-правового факультету  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

### **ПРИНЦИПИ ЗАКОННОСТІ, ДОСТУПНОСТІ, ПРОЗОРОСТІ ТА ПІДЗВІТНОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Самостійним видом органів публічної влади, який не належить до органів державної влади, виражає інтереси територіальних громад та здійснює діяльність від їхнього імені, є місцеве самоврядування.

Відповідно до ст. 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Сутність місцевого самоврядування полягає в гарантованому державою праві територіальної громади, громадян та їх органів розв'язувати значну частину місцевих справ і управляти ними, діючи в межах закону, під свою відповідальність та в інтересах населення [1].

У період демократичних перетворень суспільного життя, реформування державних інститутів першочерговими стають питання побудови демократичної, правової держави. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» воно здійснюється на принципах законності, доступності, підзвітності та прозорості. Серед

науковців, які досліджували систему принципів місцевого самоврядування, принципи організації діяльності органів місцевого самоврядування, варто відзначити Р. Безсмертного, І. Бутка, В. Вакуленка, Ю. Ганущака, І. Грицяка, В. Куйбіду, О. Молодцова, М. Пітцика, В. Погорілка, М. Пухтинського, В. Скрипничука, В. Удовиченка та ін. [2].

Законність — це такий режим державного і суспільного життя, за якого забезпечується повне й неухильне дотримання і виконання законів, підзаконних актів усіма без винятку органами держави, громадськими організаціями, посадовими особами і громадянами. Суть законності полягає в реальності права, в тому, що всі без винятку суб'єкти суспільних відносин керуються принципом суворого дотримання приписів законів та інших нормативних актів, сумлінно виконують покладені на них юридичні обов'язки, безперешкодно і повною мірою використовують свої суб'єктивні права.

Підзвітність полягає в тому, що органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні періодично звітувати перед територіальною громадою про свою діяльність.

Прозорість — це систематичне висвітлення діяльності органу державної влади, роз'яснення цілей, змісту та механізму реалізації державної політики. Прозорість органів державної влади є важливою умовою демократизації держави, становлення громадянського суспільства, запорукою утвердження демократичних норм та правил у відносинах між громадянами, їх об'єднаннями та державними органами.

Доступність — це можливість за прийнятний час одержати необхідну інформаційну послугу.

У зв'язку з тим, що наша країна обрала шлях європейської інтеграції, децентралізації влади, дуже актуальним є підви-

щення публічності місцевих владних інституцій, де влада є найближчою до людей і надає їм основні суспільні послуги. Прозорість, законність, доступність та підзвітність місцевої влади позитивно впливають на якість послуг на місцевому рівні, залучення населення та впровадження політики, спрямованої на реалізацію їхніх законних інтересів. Саме тому дотримання органами місцевого самоврядування основних принципів побудови демократичної держави є дуже важливою нині проблемою. У чому саме вона проявляється?

На жаль, упродовж багатьох років у нашій країні законність попіралася і долю країни, всього народу вершив не закон, а особисті амбіції окремих осіб. Результати цієї протиправної діяльності ще й нині відчуваються. Це відбувається у зв'язку з невідповідністю нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування прийнятим новим законодавчим актам. Зокрема, такими є регламенти місцевих рад, виконавчих комітетів, статuti територіальних громад. Тому органи місцевої влади залишаються закритими та непрозорими для громадськості.

Також недосконало прописано процедури оприлюднення нормативних документів, порядок звітування чиновників про свою роботу, відображення в документах принципів державних політик. Це ускладнює здійснення громадського контролю за діями чиновників.

Прозорість та доступність визначаються трьома основними чинниками:

1) якістю чинного нормативно-правового забезпечення, згідно з яким функціонує державний апарат;

2) дієвими та конкретними механізмами і процедурами реалізації прав доступу громадян до інформації про діяльність державної влади;

3) наявним у суспільстві, і зокрема в державному апараті, рівнем політичної культури [3].

Розвиток процесів реалізації принципів відкритості і прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування з урахуванням специфіки нормотворчого процесу доцільно забезпечувати шляхом розробки, прийняття і впровадження загальнодержавної програми такого розвитку. Така програма має враховувати визначення напрямів реалізації цих принципів, розподіл та розмежування виконавців за функціональними обов'язками та повноваженнями, комплексність та системність заходів, що вживаються, джерела їх фінансування, періоди виконання конкретних заходів. Головною метою програми має бути організація повсякденної взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю як основи реалізації принципів місцевого самоврядування та підвищення ефективності діяльності місцевої влади. Вона повинна передбачати реалізацію правових, організаційних, соціальних, інформаційних та інших заходів, за допомогою яких органи місцевого самоврядування сприятимуть розвитку громадської та інформаційної сфери, їх інфраструктурі в місті.

Для реалізації зазначеної мети потрібно виконувати такі завдання: з одного боку, регулярно надавати інформацію громадськості про діяльність органів місцевого самоврядування, їхні плани, проблемні моменти і досягнення; а з другого — інформувати міську владу про наявну і можливу реакцію територіальної громади на проведену або намічвану політику влади.

На сьогодні спостерігається зростання значення органів місцевого самоврядування в процесі розвитку регіону. Разом з тим існує й низка проблем, які потрібно розв'язати з метою

покращення функціонування та залучення місцевих громад до розвитку регіону та розв'язання територіальних проблем. Необхідно частіше залучати громадян до слухань з різних питань, проводити соціологічні опитування для визначення інтересів місцевих жителів, проводити інформаційну кампанію та сприяти вирішенню різноманітних питань. Також варто налагоджувати ефективну співпрацю з державними адміністраціями, приватними підприємцями та установами. Це дасть змогу розвинути широку мережу зв'язків, що покращить координацію та сприятиме швидшому реагуванню на всі питання територіальних громад. До того ж органам місцевого самоврядування не слід забувати про виконання своїх первинних функцій, про принципи здійснення влади та завдання відстоювати інтереси місцевих жителів, а не корпоративні чи приватні.

#### *Список використаних джерел*

1. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24.
3. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. / Н. В. Камінська; Київ. ун-т туризму, економіки і права. — К.: КНТ, 2010. — 229 с.

**Олег Пелипенко,**

*студент Запорізького національного університету*

*Науковий керівник:*

*Коломоєць Тетяна Олександрівна, д.ю.н., професор*

### **ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА ЙОГО ДОТРИМАННЯ В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

Верховенство права є однією із засадничих характеристик правової держави поряд з поділом влади та зв'язком держави і громадян взаємними правами та обов'язками. Питання прав і свобод людини на сьогодні є найважливішою проблемою внутрішньої та зовнішньої політики всіх держав світової спільноти. Саме стан справ у царині забезпечення прав і свобод, їх практичної реалізації є тим критерієм, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави й суспільства в цілому [1].

Так, за даними експертів, через окупацію частини території України та війну ледь не щодня розширюється перелік вразливих груп населення. Комісар Ради Європи Н. Муйжнієкс зазначив, що в Національній стратегії з прав людини в Україні повинні бути враховані права тих, хто опинився на тимчасово окупованих територіях і територіях, контрольованих проросійськими незаконними збройними формуваннями. На його думку, Україна повинна зробити все, що їй

під силу, співпрацюючи з ООН та громадськими організаціями, щоб допомогти цим людям. Представники громадських організацій також наголошують на проблемах соціального захисту учасників АТО і вимушених переселенців [1].

Унаслідок зовнішньої агресії понад два мільйони осіб вимушені були покинути свої домівки і стати переселенцями [2]. У ході конфлікту на Донбасі спостерігаються серйозні проблеми у сфері прав людини, зокрема безкарність, катування та відсутність законності та правопорядку на сході, а також тяжке гуманітарне становище жителів охоплених конфліктом територій та внутрішньо переміщених осіб [3].

Варто зазначити, що нині є чинним Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. № 1706-VII, який відповідно до Конституції та законів України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (далі — Закон), внутрішньо переміщеною особою є громадянин 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 в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [4]. Закон також визначає гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Україна вживає всіх можливих заходів, передбачених

Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні. Згідно із законодавством, гарантується забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на:

- зайнятість;
- пенсійне забезпечення;
- загальнообов'язкове державне соціальне страхування;
- соціальні послуги;
- виборчі права;
- освіти [4].

Внутрішньо переміщена особа зобов'язана: дотримуватися Конституції та законів України, інших актів законодавства; повідомляти про зміну місця проживання структурний підрозділ з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад за новим місцем проживання протягом 10 днів з дня прибуття до нового місця проживання. Внутрішньо переміщена особа зобов'язана виконувати інші обов'язки, визначені Конституцією та законами України [4].

Охарактеризувавши принцип верховенства права та його дотримання в процесі реалізації та захисту прав внутрішньо переміщених осіб на території України, можемо підсумувати, що верховенство права є однією із засадничих

характеристик правової держави. Питання прав і свобод людини на сьогодні є найважливішою проблемою внутрішньої політики України. Варто зазначити, що хоча відповідно до Конституції та законів України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, встановлюються гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб, усе-таки існують проблеми, які Україна намагається подолати. Зокрема, наявні такі проблеми дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб (ВПО): фактична неможливість реалізації базових прав ВПО через неприйняття відповідних законів та підзаконних нормативно-правових актів; обмежуються права ВПО через застосування працівниками органів влади, окрім нормативно-правових актів, усних чи письмових розпоряджень керівників міністерств та відомств; запровадження процедури реєстрації місця проживання ВПО шляхом проставлення відмітки про реєстрацію до довідки про взяття на облік та перевірки місця проживання обмежує право переселенців на свободу пересування та вільний вибір місця проживання.

#### *Список використаних джерел*

1. Беззуб І. Національна стратегія у сфері прав людини в Україні: оцінки експертів [Електронний ресурс] / І. Беззуб. — Режим доступу: [http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=805:prava-lyudini&catid=8&Itemid=350](http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=805:prava-lyudini&catid=8&Itemid=350). — Назва з екрана.
2. Аналіз проблем реалізації прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://vostok-sos.org/problem/>. — Назва з екрана.

3. В ООН заявили про серйозне порушення прав людини на окупованих територіях [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://gazeta.ua/articles/life/\\_v-oon-zayavili-pro-serjozne-porushennya-prav-lyudini-na-okupovanih-teritoriyah/664853](http://gazeta.ua/articles/life/_v-oon-zayavili-pro-serjozne-porushennya-prav-lyudini-na-okupovanih-teritoriyah/664853). — Назва з екрана.
4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 1. — Ст. 1.

**Владислав Петров**

*Харківський національний університет внутрішніх справ*

### **РОЛЬ І МІСЦЕ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОБ'ЄДНАНЬ ГРОМАДЯН У МЕХАНІЗМІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Проблеми щодо змін у системі управління державою виникли ще з моменту здобуття Україною незалежності, проте належної уваги їм не приділялось. Передовсім, ці проблеми були спричинені великою кількістю сільських та селищних рад, які, попри нібито необхідність їх створення, не здатні були задовольнити потреби населення через відсутність необхідних ресурсів.

Важливим елементом реалізації державної політики регіонального розвитку є децентралізація влади. Децентралізація державного управління — це один зі способів його оптимізації, який передбачає передання певної частини повноважень органам, які не перебувають у підпорядкуванні центральної влади і обираються чи створюються громадою.

Аналіз децентралізації як процесу оптимізації влади потребує ґрунтовного вивчення досвіду країн, які вже її здійснили. Зокрема, привертає увагу досвід Великої Британії, яка надала місцевим органам влади відносно обмежені (незначні) повноваження і в основному дотримується концепції централізованого управління, хоча Шотландія та Уельс у її складі мають широкі власні повноваження, власні парламенти та урядові утворення. Франція, навпаки, намага-

ється забезпечити часткову децентралізацію, здійснюючи передання частини повноважень на рівень департаментів. Для Німеччини властива система влади, в якій принцип децентралізації є основою побудови відносин між центральною владою та регіональними органами управління 16 федеральних земель, з одного боку, і системою органів державного управління та місцевого самоврядування — з другого [1, с. 30–31].

З огляду на позитивні результати здійснення децентралізації в цих країнах, слід констатувати той факт, що в Україні політика, спрямована на децентралізацію влади, є виправданою та обґрунтованою.

Революція Гідності викликала в громадян відчуття можливості та здатності впливати на громадські та політичні справи, а також сприяла створенню умов для активізації діяльності органів державної влади, зокрема Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та ін. Результатом цієї діяльності стали розроблення та прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на вирішення питань децентралізації в Україні: Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII; Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII; Постанови КМУ «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385 та ін.

Аналіз зазначених нормативно-правових актів дає змогу стверджувати, що територіальним громадам надається можливість об'єднатися в межах певного регіону з метою

підвищення ефективності їх діяльності та розвитку громадян. Насамперед це викликано збільшенням можливостей територіальних громад щодо мобілізації, формування, розподілу та витрат бюджетних коштів для розвитку інфраструктури, агропромислового та індустріального комплексів, а також розвитку сфери освіти, медицини, культури, спорту, оздоровлення. Так, відповідно до Державної стратегії регіонального розвитку, органи місцевого самоврядування на сучасному етапі децентралізації повинні відігравати роль реалізатора та регулятора відносин у таких напрямках:

- соціальної підтримки населення гірської місцевості та малонаселених територій, працівників підприємств вугільної галузі та населення територій, на яких розміщуються вугледобувні та вуглепереробні підприємства, що перебувають у стадії ліквідації (консервації);
- створення сприятливої кон'юнктури на регіональному ринку праці, зменшення регіональної диференціації у сфері зайнятості населення, підвищення рівня зайнятості населення та зниження рівня безробіття;
- створення державного реєстру переселенців із зон тимчасово окупованих територій і з території Донецької та Луганської областей;
- забезпечення централізованим водопостачанням сільських населених пунктів, що користуються привізною водою;
- підвищення рівня благоустрою та комунального обслуговування сільських населених пунктів;
- сприяння створенню збалансованої інфраструктури об'єктів торгівлі та підприємств побутового обслуговування в сільській місцевості;

- забезпечення формування системи навчальних закладів для надання високоякісних освітніх послуг з використанням наявних ресурсів шляхом виконання регіональних планів створення освітніх округів та модернізації мережі загальноосвітніх, професійно-технічних навчальних закладів, у тому числі шкіл-інтернатів;
- формування мережі амбулаторій, наближених до місць проживання населення, у сільській місцевості та містах (відповідно до нормативу забезпеченості);
- забезпечення закладів охорони здоров'я, які надають первинну медичну допомогу, відповідним обладнанням, транспортними засобами та кадрами;
- підвищення якості надання первинної медичної допомоги тощо [2].

На підставі перелічених напрямів діяльності робимо висновок, що об'єднані територіальні громади (далі — ОТГ) є основоположним елементом державної політики регіонального розвитку та децентралізації, що підтверджується збільшенням їхніх прав, наданням фінансової незалежності та встановленням відповідальності.

У деяких регіонах України вже діють новостворені ОТГ. Так, одним з яскравих прикладів є Лиманська ОТГ, яка об'єднала 40 населених пунктів. Шлях об'єднання в єдину територіальну громаду був нелегкий, проте позитивні зміни не змусили себе чекати. У два рази зросло фінансування спорту (з 500 тисяч до 1 мільйона), до 400 тисяч збільшено суму на проведення всіяких змагань. За словами начальника Лиманського фінуправління Тетяни Пилипенко, за три місяці 2016 р. в бюджет Лиманської міськради надійшло понад 23 млн. 111 тис. 500 гривень. Це майже удвічі більше за аналогічний показник 2015 р. У результаті реалізації

спільного з ДСНС і Донецькою облдержадміністрацією проекту в Лиманській ОТГ з'явилася своя пожежно-рятувальна команда, яка, крім гасіння пожеж, займається також організацією і проведенням аварійно-рятувальних робіт. Завдяки співпраці з Проектом Європейського Союзу та Програмою розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду — 3 фаза» в Лиманській ОТГ системно впроваджуються енергозберігаючі заходи в соціальних установах.

З огляду на досвід Лиманської ОТГ можна стверджувати, що в процесі децентралізації об'єднані територіальні громади стануть «еталоном» щодо ефективності їхньої діяльності та позитивних рухів після об'єднання. Таким чином, вони власним прикладом спонукатимуть інші громади до об'єднання та розвитку на благо громадян.

#### *Список використаних джерел*

1. Нікончук А. М. Теоретичні засади децентралізації влади в процесі розвитку місцевого самоврядування в Україні / А. М. Нікончук // Право і Безпека. — 2011. — № 5 (42). — С. 30–34.
2. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>. — Назва з екрана.

**Мар'яна Постолюк**

*Національний університет «Києво-Могилянська академія»*

### **ФОРМАЛЬНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ (на основі аналізу Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015)**

Сьогодні особливо актуальним для України у світлі переходу на «європейські рейки» є питання централізації/децентралізації, концентрування влади в руках органів державної влади чи зосередження її на місцях.

1991 року Україна безболісно здобула незалежність. Проте з безкровним одержанням державності у спадок перейшли старе (ба більше — застаріле) законодавство, вся система органів державної влади разом з колишніми радянськими бюрократами з цілковито сформованою командно-розпорядчою правосвідомістю та номенклатурною правовою культурою; комуністично-соціалістичні традиції та принципи управління, неспроможність старих механізмів забезпечувати потреби суспільних відносин та несформованість нових методів врядування. Замість того, аби будувати нову державу, було обрано історичну концепцію «старого не руйнуємо, нового не впроваджуємо».

Маючи можливість на гребені революційних змін розпочати зі структурного переформування системи, яке згодом оновило б і якісні показники — суспільну правову свідо-



мість та культуру, тодішні чиновники цим не скористалися. На п'ять років затяглася конституційна процедура. За цей час змінювалися форми правління: від парламентсько-президентської до фактично президентської республіки. Таким чином, вище чиновництво переймалося розподілом повноважень (прикро, але така політична «традиція» простежувалася протягом усього періоду незалежності).

Замість того, аби ще 1991 року розпрощатися з командною, тобто централізованою, системою, або хоча б свідомо обрати курс для розвитку країни, тоді це питання навіть не розглядалося; є воно нерозв'язаним і донині.

Безперечно, в аспекті децентралізації доцільно говорити про місцеве самоврядування. Показовим є те, що цей інститут уперше в незалежній правовій системі з'являється лише в Конституції України 1996 року, а за рік — у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тобто держава протягом ще шести років функціонувала в колишній радянській системі. Навіть не дивно, що зі зміною назви інституту фактично не змінилися принципи роботи та обсяг реальних повноважень (красномовно про відкрите правонаступництво говорить сучасна назва «місцева рада»). Цікаво, що навіть формально законодавці не забезпечили новий інститут нормативно-правовою базою: донедавна в законодавстві **проголошена відокремлена комунальна власність була відсутня в Законі України «Про власність»**, тобто нівелювався один з основних принципів майнової відокремленості та самостійності. Отже, буквально суб'єкти місцевого самоврядування штучно виносилися за коло учасників правовідносин (цивільних як мінімум).

З огляду на попередньо зазначене, не дивно, що сьогодні в системі Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сто-

рони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Мінських та інших міжнародно-правових домовленостей питання реальної децентралізації як переходу до європейського стибу політики постає особливо гостро. Керуючись цим, 1 липня 2015 року Президент України Петро Олексійович Порошенко подав Законопроект про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (далі — Законопроект) [1].

Першим важливим кроком, що засвідчує перехід влади на місце, є скасування інституту місцевих державних адміністрацій. Виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюватимуть префекти. Таким чином:

- ламається біполярна система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах та областях;
- скорочується бюрократичний апарат, за рахунок чого полегшується контроль за роботою посадової особи;
- істотно зменшується кількість функцій та повноважень системи виконавчої влади на місцевому рівні, але покращується їх якісний рівень.

Окрім того, з тексту Законопроекту стає зрозумілим, що скасовується ієрархічність місцевих органів виконавчої влади: префекти в областях та районах мають однаковий правовий статус, комплект прав та обов'язків. Проте викликає запитання пункт 1 Проекту в частині пункту 4 статті 119, який передбачає таку функцію префекта, як спрямування та організація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації. Буквально трактуючи, доходжу висновків, що органи міс-

цевого самоврядування та виконавчої влади співпрацюватимуть лише у виняткових ситуаціях. Таке формулювання, на мою думку, є некоректним та потребує доопрацювання.

У Законопроекті передбачено визначення громади як первинної одиниці адміністративно-територіального устрою, закріплено 3-ланкову систему «громада-район-регіон» (у сучасній доктрині її визначають 4-ланковою, виділяючи ще центральний рівень), встановлюється строк повноважень у 4 роки. Ще одним нововведенням є створення виконавчих комітетів на районному та обласному рівнях, що забезпечить вирішення питань місцевого значення жителями регіону, народними обранцями, а не директивними призначенцями. Важливим також є передбачення серед об'єктів матеріального та фінансового забезпечення землі як гаранту тісного зв'язку та представництва народу.

Новою є норма про призупинення Президентом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасовим зупиненням повноважень відповідних суб'єктів та призначенням тимчасового державного уповноваженого. Проте суперечним є положення про скасування акта, виданого відповідно до частини третьої 144 статті Конституції України в майбутній редакції, оскільки про жоден акт Президента в цій частині не сказано.

Повертаючись до інших дискусійних положень, варто згадати змінену 133 статтю, якою передбачене врахування думки громади при зміні меж, найменуванні чи перейменуванні громад чи поселень, що, безперечно, є необхідним та обов'язковим нововведенням. Проте про таке взяття

до уваги позиції мешканців нічого не сказано при утворенні та ліквідації адміністративно-територіальної одиниці.

Ще, на мою думку, варто було б вказати перелік регіонів у Конституції. Це забезпечило б гарантування Основним правовим актом територіальної цілісності та непорушності, підвищеної правової охорони кордонів України.

Також є недоречності в юридичній техніці Законопроекту. Не надто вдалим, на моє переконання, є словосполучення «сталий розвиток» (як своєрідний оксюморон) та «регулювання суспільних справ» (доцільніше використати «регламентація суспільних відносин»).

Стосовно всього розділу «Місцеве самоврядування», я вважаю, що доречно його розташувати після розділу III «Вибори. Референдум», щоб підкреслити первинність та безпосередність влади на місцевому рівні.

Безсумнівно, лише формального закріплення замало: ідеальний закон без фактичної реалізації матиме декларативний характер та буде фіктивним, номінальним (як гарна річ, яку бережуть, так би мовити, до кращих часів). Проте продумана правова форма та процедура важливі для формування правової певності та поваги до Закону як об'єктивного формального відбиття Права. А воно, як відомо, суперечливим, а тим паче неправовим, бути не може. Таким чином, через Букву Закону ми наближаємося до Духу Права.

#### *Список використаних джерел*

1. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812). — Назва з екрана.

**Максим Романов,**

*член Асоціації українських правників, курсант 3 курсу  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ*

### **ТРАНСПАРЕНТНІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

В умовах глобалізації сучасна Українська держава ставить за мету неабиякі трансформаційні процеси. Вони, зокрема, обумовлені євроінтеграційними та цивілізаційними викликами, які постали перед суспільством. Воля суспільства — основоположний орієнтир у діяльності будь-якої демократичної держави, що регламентовано як Основним Законом, так і іншими нормативно-правовими актами.

Місцеве самоврядування є невідокремною складовою апарату державного управління, засадничим принципом діяльності якого є транспарентність. Вона за своєю суттю є складною правовою категорією, яка на сьогодні, апелюючи вказаними вище об'єктивними чинниками та спираючись на новітні виклики, може створювати нові вектори наукових досліджень.

Без визначення поняття принципу в аспекті транспарентності як основи діяльності органів місцевого самоврядування неможливо рухатися далі. Принцип (від лат. *principium*) — центральне начало, покладене в основу створення або функціонування чого-небудь [1, с. 615].

Таким чином, в аспекті означеної проблеми принцип — це основне, центральне начало діяльності органів місцевого

самоврядування, що сприятиме демократизації державного управління та утвердженню української нації та держави як суверена.

Поняття транспарентності науковці визначають по-різному. Зокрема, в сучасній юриспруденції така категорія розуміється у двох аспектах: 1) як комплексне поняття, що поєднує низку таких складових, як «гласність», «відкритість влади», «доступ до інформації» (С. Романюк) [2]; 2) як відкритість виконавчої влади, процедура прийняття політичних рішень та активізації громадського контролю за діяльністю органів влади (Г. Пизіна) [3].

Цілком погоджуємось із думкою М. Пашковської про те, що транспарентність є засадничим поняттям, яке поєднує в тісному взаємозв'язку декілька категорій, що визначають форми та способи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в демократичній державі [4].

Така позиція, зокрема, збігається з поглядами С. Романюка, оскільки в сучасному людиноцентристському вимірі та з огляду на об'єктивні обставини транспарентність охоплює такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність, публічність, підзвітність та ін.

Разом з тим для з'ясування сутності транспарентності в аспекті функціонування органів місцевого самоврядування потрібно уточнити їх сутність та рід їхньої діяльності.

А. Колодій та А. Олійник визначають місцеве самоврядування в Україні як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах та в спосіб, передбачений Конституцією та законами України [5, с. 282]. Тотожне поняття також наведено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6].

У такому аспекті стає зрозуміло, що органи місцевого самоврядування є легальною формою самоорганізації населення для задоволення власних потреб за умови визнання їх реальними державою. Але, на жаль, більшість посадових осіб таких органів дуже часто зловживають своїми повноваженнями і спрямовують власну діяльність на задоволення особистих інтересів, а не на благо суспільства.

Про це свідчить реальний рівень корумпованості державної служби, відображений у результатах щорічного соціологічного дослідження «Барометр світової корупції» (Global Corruption Barometer) міжнародної громадської організації щодо боротьби з корупцією та дослідження питань корупції у світі Transparency International і Gallup International Association.

Так, показники корумпованості у сфері державної служби сягнули 56%, що в порівнянні з політичними партіями (45%), бізнесом (36%), ЗМІ (22%) та громадськими організаціями (20%) [8, с. 11] є досить вагомою цифрою, зважаючи на те, що ці органи є найближчими до територіального населення і покликані всіляко сприяти покращенню умов його життя.

Також слід загострити увагу на тому, що сучасне демократичне суспільство умовно поділяється на дві складові: правова держава (політичний бік) та громадянське суспільство (соціальний бік). Лише завдяки їх поєднанню та налагодженій взаємодії, на нашу думку, в країні пануватиме порядок і процвітання.

Отже, одним із основних принципів діяльності як держави, так і суспільства є прозорість, сутність якої полягає у відкритості політичної чи громадської/публічної діяльності для належного (такого, як убачає народ) використання політичної влади окремими особами, для задоволення інтересів суспільства.

Звідси також випливає, що прозорість, яка включає такі поняття, як прозорість, відкритість, гласність, публічність, підзвітність, є неодмінною складовою діяльності будь-якого апарату управління, незалежно від його територіальної приналежності.

Таким чином, на нашу думку, перспектива подальших наукових розвідок та пошуків лежить у полі розмежування понять «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність», «підзвітність» та інших елементів, що складатимуть категорію прозорості.

### *Список використаних джерел*

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. — К.; Ірпінь: Перун, 2005. — 1728 с.
2. Романюк С. В. Особенности демократизации политического управления в условиях глобализации: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.04 / Романюк Сергей Васильевич. — М., 2005. — 181 с.
3. Пызина Г. В. Прозорість виконавчої влади: сутність і механізми реалізації в сучасній Росії: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Пызина Галина Владимировна. — М., 2006. — 200 с.
4. Пашковська М. В. Поняття прозорості в сучасній науці «Державне управління» / М. В. Пашковська // Ефективність державного управління. — 2013. — Вип. 4. — С. 135–143.
5. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / за ред. Я. Ю. Кондратьєва. — К.: Юрінком Інтер, 2003–464 с.

6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
7. Бусол О. Люстрація суддів в Україні: проблеми та підходи / О. Бусол // Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. — 2014. — № 1. — С. 8–18.

**Олена Софійчук,**

*студентка 3 курсу Економіко-правового коледжу  
Київського кооперативного інституту бізнесу та права*

### **ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРОЗОРОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Одним із пріоритетних напрямів розвитку місцевого самоврядування в Україні є забезпечення прозорості його діяльності. Розглядаючи тему місцевого самоврядування в Україні, на нашу думку, актуальним є дослідження змісту та сутності верховенства права **як елементу** прозорості діяльності органів місцевого самоврядування для забезпечення демократизації державотворчих процесів у суспільстві.

Інститут місцевого самоврядування — це важлива складова демократичної держави. Розвиток держави та права в цілому нерозривно пов'язаний зі становленням цього інституту. Після Конституції України основним нормативно-правовим актом, який визначає основні принципи діяльності та систему органів місцевого самоврядування, є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Він регулює питання гарантій та засад діяльності, організації та відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Термін «місьцеве самоврядування» означає самостійність у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України [2]. Територіальна громада має бути дієздатною для реалізації цього права на місцеве самоврядуван-

ня. Своєю чергою, саме держава має забезпечити це право шляхом вироблення та втілення організаційного, фінансового, правового, економічного механізму для забезпечення самодостатності територіальних громад.

1991 року в процесі здобуття незалежності від радянських поглядів Україна отримала нове розуміння інституту влади. Активного розвитку набуло поняття «публічна влада» [6, с. 117], під яким розуміється можливість територіальної громади реалізовувати свої права та провадити діяльність на демократичних засадах. Для того щоб держава підтримувала статус демократичної, потрібно на законодавчому рівні підвищувати рівень верховенства права з елементом прозорості. Адже становлення дієвого інституту місцевого самоврядування є запорукою успішного функціонування правової та демократичної держави, а також стимулом децентралізації влади.

Останнім часом в Україні було ухвалено низку законів щодо забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування. Проаналізувавши їх, ми дійшли висновку, що нормативна база хоча й має великий обсяг, але деякі документи часто суперечать один одному, що унеможлиблює реалізацію ідей прозорості. Така недбалість у законодавчому процесі досить часто може призводити до випадків корупції, шахрайства й зловживання службовими повноваженнями. Саме тому виникає гостра потреба на законодавчому рівні виробити дієвий механізм доступу громадськості для усунення цих проблем.

Особливе місце в цьому процесі має належати принципу верховенства права. Верховенство права — це основний правовий принцип, який передбачає, що кожна людина не є вищою за закон, що ніхто не може бути покараним держа-

вою, окрім як за порушення закону [1]. Проаналізувавши ідеї вченого О. Костенка, ми підтримуємо його позицію стосовно розгляду верховенства права не тільки під кутом зору волі людини, а й чіткого визначення норм, які не можуть бути порушеними [4, с. 48]. Так, верховенство права є однією з основовірних складових побудови чіткої та якісної системи місцевого самоврядування. Тобто ніщо та ніхто не має впливати на закріплені законодавством норми, а реалізація принципу верховенства права має бути дієвішою для того, щоб діяльність влади була прозорою та проводилась ефективно боротьба з корупційними правопорушеннями.

Дослідивши різні аспекти місцевого самоврядування, ми вважаємо, що одним з важливих елементів реалізації принципу верховенства права в цій сфері є право громадян на участь у місцевому самоврядуванні. Стаття 5 Конституції України визначає органи місцевого самоврядування основною формою здійснення влади народу [3]. Елемент права громадян на участь у місцевому самоврядуванні гарантує розвиток демократичної держави. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає такі основні форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні: загальні збори громадян; місцевий референдум; місцеві ініціативи; громадські слухання; оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, службових осіб [5, с. 201], через які може реалізовуватися принцип верховенства права в повсякденній діяльності громади для забезпечення сучасних потреб суспільства.

Отже, для формування дієвого механізму роботи органів місцевого самоврядування в сучасних умовах державотворення є потреба у відповідному законодавчому закріпленні елементу прозорості їхньої діяльності, що, своєю

чергою, ґрунтуватиметься на принципі верховенства права за активної участі громадян у діяльності органів місцевого самоврядування. Шляхом прозорості влади та інформації забезпечуватимуться засади демократичної держави. Формування в органах місцевого самоврядування здатності належним чином відображати в результатах своєї діяльності потреби та суспільні інтереси громадськості сприятиме покращенню їхньої діяльності та довірі з боку населення.

#### *Список використаних джерел*

1. Андрощук С. Принцип верховенства права: визначення, співвідношення із суміжними поняттями, особливості законодавчого закріплення й реалізації [Електронний ресурс] / С. Андрощук. — Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2008>. — Назва з екрана.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>. — Назва з екрана.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. — Назва з екрана.
4. Костенко О. М. Кримінальний кодекс і доктрина / О. М. Костенко // Право України. — 2004. — № 7. — С. 48–50.
5. Науково-практичний коментар Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». — К.: Центр учбової літератури, 2011. — 400 с.
6. Прієшкіна О. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: навч. посіб. / О. Прієшкіна. — К.: Кондор, 2004. — 336 с.

**Ірина Студенець**

*Київський національний університет  
імені Тараса Шевченка*

#### **ЕЛЕКТРОННА ПЕТИЦІЯ ЯК ОСОБЛИВА ФОРМА КОЛЕКТИВНОГО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН: ПЕРШИЙ ДОСВІД ВПРОВАДЖЕННЯ**

Електронна петиція є новою формою колективного звернення громадян. Таке запровадження міститься в Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від 02.07.2015 [1]. За цей час було зареєстровано та розглянуто велику кількість таких звернень. Перший досвід потребує аналізу, який виявить як позитивні зрушення, так і моменти, що потребують доопрацювання.

Відповідно до частини третьої статті 5 Закону України «Про звернення громадян» (далі — Закону) особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є електронна петиція, яка подається та розглядається в порядку, передбаченому статтею 23<sup>1</sup> Закону [2].

Подається електронна петиція через електронний сайт органу, якому адресована, або веб-сайт громадського об'єднання. Обов'язковими реквізитами електронної петиції є суть звернення, прізвище, ім'я, по батькові автора електронної петиції, адреса його електронної пошти. Своєю чергою,

обов'язковими елементами веб-сайтів є: дата початку збору підписів; інформація щодо кількості підписів, необхідних для розгляду петиції; загальна кількість та перелік осіб, які підписали електронну петицію.

У результаті розгляду викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватись органом, якому вона адресована, а також суб'єктами законодавчої ініціативи можуть розроблятися та вноситися на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань.

Дослідження реалізації громадянами права подавати електронні петиції дали змогу встановити певні тенденції та запропонувати шляхи оптимізації такої форми звернення.

По-перше, трапляються випадки перенаправлення (наприклад, у відповіді на звернення до Президента України вказується, що «прийняття збалансованого рішення з порушеного питання потребує його всебічного розгляду Кабінетом Міністрів України», тож Президент «звернувся до Кабінету Міністрів України з проханням розглянути ініційований автором петиції підхід») [3]. Таким чином, для отримання ґрунтовної відповіді раціональним буде звернення до того органу, до компетенції якого належить зазначена в петиції проблема.

По-друге, поширеним є подання та розгляд електронних петицій з аналогічних тем (наприклад, «Скасування розмитнення і акцизного податку на імпорт авто» та «Скасування акцизу на імпорт автомобілів») [3]. Вважаємо, доцільно встановити додаткові вимоги до змісту петицій з метою уникнення тотожних звернень.

По-третє, низка петицій подається та опубліковується недержавною мовою та з орфографічними й пунктуаційними

помилками (наприклад, електронна петиція до Верховної Ради «Против того чтобы музыкальные школы переводили на коммерческие расценки») [4]. Наявність помилок не суперечить змісту статті 231 Закону, за якою «відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції». Мовний аспект також відповідає частині першій статті 6 Закону, за якою громадяни мають право звертатись українською чи іншою мовою, прийнятною для сторін [2]. Проте, на нашу думку, необхідно запровадити вимогу до подання електронних петицій державною мовою та врегулювати можливість перекладу поданої петиції на державну мову, аби не завадити ознайомленню з нею.

По-четверте, вважаємо, що процес підписання петицій в Україні характеризується «ефектом перетікання» (“spillover effect”), описаним при вивченні електронних петицій у Німеччині, за яким особливо успішні петиції сприяють збільшенню підписів менш успішних, які відкриті для підписання в той самий період часу [5, с. 30].

У цілому, електронна форма петиції має низку переваг у порівнянні з паперовими аналогами: зручність і доступність, безоплатність, мінімізація маніпулювань із кількістю підписантів [6, с. 93]. Однак спірною рисою є доступність з огляду на наявність чи відсутність доступу до мережі Інтернет.

Загалом організація процедури подання та розгляду електронних петицій в Україні відповідає світовим стандартам. Як зазначає В. Афанасьєва, українське законодавство враховує найкращий європейський та світовий досвід: «можливість подавати е-петиції до Президента (США), до Парламенту (Німеччина), в інші центральні та місцеві органи влади (Великобританія), можливість збирати підписи як на державних і муніципальних веб-порталах (США,



Великобританія, Чорногорія), так і на громадських (Латвія), елементи так званого «соціального ліфта» — можливість для ініціатора особисто представити електронну петицію на громадських та парламентських слуханнях (Німеччина)» [7].

Цікавим є досвід Фінляндії, де електронна петиція, що отримує понад 50 тисяч підписів, автоматично стає законопроектом і одразу має бути розглянута парламентом [8, с. 22]. На нашу думку, надання електронним петиціям імперативного характеру забезпечило б їх реальний розгляд на законодавчому рівні, проте не всі звернення за своїм змістовним наповненням потребують подібного реагування. Крім того, відсутність підтвердження ідентифікації автора петиції та громадян, що її підписують, а також такого суб'єкта законодавчої ініціативи, як групи громадян, роблять «перетворення» електронної петиції в законопроект неможливим.

#### *Список використаних джерел*

1. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції: Закон України від 02.07.2015 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 35. — Ст. 341.
2. Про звернення громадян: Закон України від 28.08.2015 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 256.
3. Електронні петиції: Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://petition.president.gov.ua>.
4. Верховна Рада України: Електронні петиції [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://itd.rada.gov.ua/petitions/List?aname=published&sname>.

5. Schmidt J. — H. On the Use of the E-Petition Platform of the German Bundestag / J. — H. Schmidt, K. Johnsen. — Berlin: IIIG Discussion Paper Series, 2014. — № 3. — 49 p.
6. Решота В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації / В. Решота // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». — 2015. — Вип. 15, т. 1. — С. 91–94.
7. Закірова С. Електронні петиції в Україні: становлення системи та механізм дії [Електронний ресурс] / С. Закірова. — Режим доступу: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=%20article&id=%201576:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm-diji&catid=8&%20Itemid=350](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=%20article&id=%201576:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-stanovlennya-sistemi-ta-mekhanizm-diji&catid=8&%20Itemid=350). — Назва з екрана.
8. Нестерович В. Інституційне утворення електронних петицій в Україні в контексті зарубіжного досвіду / В. Нестерович // Віче: Теоретичний і громадсько-політичний журнал. — 2015. — № 22. — С. 18–23.

**Сергій Ступак**

*Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ*

### **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА**

Ратифікуючи Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Україна взяла на себе низку зобов'язань. У вказаному міжнародному договорі неодноразово згадується верховенство права. Наприклад, відповідно до ст. 6 цієї Угоди «Сторони співробітничать з метою забезпечення того, щоб їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод...», а згідно зі ст. 3 «... верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами» [1]. Нагадаємо, що і в Основному Законі України проголошується принцип верховенства права (ст. 8).

Таким чином, важливим орієнтиром при проведенні реформ в Україні є верховенство права. Лише реалізуючи положення, що становлять зміст верховенства права, зокрема законність, правова визначеність, заборона державного свавілля, додержання прав людини, ефективний

доступ до правосуддя, недискримінація і рівність перед законом, можна розбудувати правову державу, забезпечити реальність конституційного положення (ст. 3) про основну соціальну цінність (воно теж є складовою верховенства права).

Слід зауважити, що в Стратегії сталого розвитку «Україна — 2020» передбачено реалізацію конституційної реформи, зокрема в частині децентралізації. Відповідно до цієї Стратегії, метою політики в аспекті децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [2].

З моменту проголошення незалежності України проблема децентралізації влади посідає досить вагоме місце. Так, до Конституції України неодноразово ініціювалися зміни щодо діяльності та повноважень органів місцевого самоврядування. Причинами, що вплинули на усвідомлення необхідності таких змін, передовсім стали неефективність і невідповідність наявної системи публічної влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою в Україні потребам сучасного суспільства та необхідність реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування; значний розвиток корупції, поступовий занепад місцевого самоврядування, чому сприяло знищення фінансової самостійності територіальних громад з боку держави. Адже нині вони повністю залежать від надходжень з державного бюджету.

Здебільшого децентралізацію влади розуміють як відхід від централізованої моделі управління та передання частини повноважень і ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дозволяє при збереженні держави та її органів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звужити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством [3].

З кінця 2014 р. ця проблема набула значного висвітлення та назріла потреба її вирішення, адже в період з 2010 р. до 2014 р. в Україні було створено систему управління з жорсткою централізацією повноважень та ресурсів, переліком в органах виконавчої влади.

Так, у липні 2015 р. Президент України подав проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Цим проектом передбачається ліквідувати обласні та районні адміністрації, тоді як джерелом влади повинні стати місцеві громади, яким буде надана можливість збору податків та розподілу місцевих бюджетів. Згідно з цим громади стануть адміністративно-територіальними одиницями. Також пропонується ввести інститут префектів, які будуть представниками держави на місцях.

Децентралізація передбачає наділення громад максимально широким колом повноважень, передання їм функцій виконавчої влади, розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування, ліквідацію державних адміністрацій і створення замість них державних представництв, що мають здійснювати контроль-наглядові і координаційні функції та будуть позбавлені виконавчих повноважень.

Причому це не позначиться на послабленні центральної влади в питаннях національної безпеки, оборони, зовнішньої політики та дотримання верховенства права.

Водночас, у цілому позитивно оцінюючи запропоновані зміни до законодавства щодо децентралізації влади (зважаючи на зміст верховенства права), слід відмітити, що верховенство права — це не просто принцип (чи доктрина), не просто конституційний припис, а свого роду дієвий (чинний) імператив. Таким чином, важливими моментами в цьому контексті є не просто підготовка проекту змін до законодавства і прийняття відповідного проекту (проектів), а й фактична їх реалізація, передовсім органами державної влади (хоча не варто забувати й про громадський контроль, тому активність з боку громадянського суспільства презюмується).

#### *Список використаних джерел*

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 21 березня 2014 р. // Офіційний вісник України. — 2014. — № 75. — Ст. 2125.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна — 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 4. — Ст. 67.
3. Скрипнюк О. В. Децентралізація влади як фактор забезпечення стабільності конституційного ладу: питання теорії і практики [Електронний ресурс] / О. В. Скрипнюк. — Режим доступу: [www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=251115](http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=251115). — Назва з екрана.

Дар'я Таранець

*Навчально-науковий інститут права СумДУ*

### **ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ ЯКОСТІ І ДОСТУПНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Процедура надання адміністративних послуг в Україні формувалася стихійно на базі застарілої радянської моделі, з більшим чи меншим успіхом пристосовуючись до потреб сучасності. Тому часто адміністративна діяльність є неузгодженою, належна взаємодія органів публічної влади не забезпечена, а технічна підтримка реєстрів та захист персональних даних, що знаходяться в них, перебувають на початковому етапі формування. У процесі децентралізації відбувається поступове передання повноважень щодо надання адміністративних послуг від органів державної влади до органів місцевого самоврядування (далі — ОМС) з метою реалізації принципів якості та доступності адміністративних послуг. При цьому виникають певні проблеми, пов'язані з некомпетентністю працівників ОМС, недостатньою поінформованістю громадян, відсутністю відповідного обладнання тощо.

В українській науці поширене визначення якості адміністративної послуги як сукупності характеристик послуги, які забезпечили отримання найвищого результату для задоволення потреб споживачів [1, с. 22]. Згідно з позицією Європейської Комісії основними критеріями реалізації

принципу якості адміністративних послуг є цільова спрямованість державних та місцевих бюджетів на вирішення проблем та підвищення ефективності надання адміністративних послуг, правова визначеність та бізнес-менеджмент, відсутність корупції, реальний підхід до створення та впровадження електронної системи надання послуг, орієнтування на потреби споживачів, спрощення процедур [2].

У чинному Законі України «Про адміністративні послуги» принципи якості і доступності окремо не визначені, вказується лише на доступність інформації про надання адміністративних послуг та доступність і зручність для суб'єктів звернень (п. 6, 10 ст. 4) [3]. Однак науковці, які досліджували європейську практику, доводять об'єктивну необхідність впровадження принципу саме доступності адміністративних послуг, який передбачає фактичну можливість особи звернутися за отриманням адміністративної послуги, наявність інформації про орган, який її надає; можливість отримання інформації телефоном, через мережу Інтернет; територіальну наближеність органу до споживачів послуг; можливість вільного (безперешкодного) доступу споживачів послуг у приміщення органу; наявність безкоштовних бланків та інших формулярів, потрібних для звернення за адміністративною послугою, можливість їх отримання з веб-сторінки органів публічної адміністрації; справедливий (обґрунтований) розмір плати за адміністративну послугу (якщо послуга платна) [4, с. 379].

Юридичними гарантіями впровадження зазначених принципів мають виступати належна законодавча база, повний розподіл повноважень між державними органами та ОМС, створення інформаційних порталів та системи електронних адміністративних послуг, відповідність цін

на платні послуги реальній собівартості надання такої послуги та доходам громадян, врахування потреб споживачів (недопущення великих черг), створення системи контролю, що базується на «feedback», тобто на зворотному зв'язку з громадянами, які отримали послугу.

Умовно ці гарантії можна поділити на законодавчі, організаційні, фінансові, матеріальні та контрольні. З метою забезпечення законодавчих гарантій слід ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс, який би узагальнив та спростив процедуру надання адміністративних послуг, зокрема визначив би порядок подання заяв особою; порядок витребування матеріалів та відомостей; проведення слухання в разі потреби; вимоги до оформлення прийнятого рішення, його мотивування; порядок оскарження прийнятих рішень, їх скасування/відкликання та виконання тощо. Крім того, треба запровадити єдиний адміністративний збір і ліквідувати проблему застарілого «державного мита», на додачу до якого часто вимагають додаткову оплату за послуги. Чіткі розміри цього збору мають бути встановлені на законодавчому рівні [5, с. 240].

Організаційними гарантіями доступності є зручність територіального та фізичного доступу зацікавлених осіб до місця отримання послуги (в контексті цього слід звернути увагу на доцільність створення Центрів надання адміністративних послуг (далі — ЦНАП) при ОМС, перевірки законності та якості положень про них та регламентів роботи), а також інформаційна доступність, що включає наявність інформативного веб-сайту, отримання віддалених консультацій, запис до електронної черги, надання певних послуг повністю або частково в електронному режимі. Окремо слід встановити заохочення щодо добровільної сертифікації з

впровадження стандартів ISO у ЦНАП. Важливим критерієм визначення якості адміністративних послуг є, зокрема, наявність затверджених інформаційних і технологічних карток послуг [6]. Громадський контроль повинен бути забезпечений наявністю скриньок для відгуків як у приміщенні ЦНАП, так і на його сайті.

Матеріальні та фінансові гарантії тісно пов'язані між собою. Фінансовими гарантіями є наявність адекватних бюджетних асигнувань, що виділяються на організацію надання адміністративних послуг, та забезпечення фактичного надходження коштів за послуги в місцеві бюджети. Матеріальними гарантіями є конкурентоспроможна заробітна плата для працівників та належне технічне забезпечення ЦНАПів.

Ключовий для децентралізації принцип субсидіарності у сфері адміністративних послуг проявляється в максимальному наближенні їх до споживача. При цьому в Україні більшість повноважень ще перебуває в стадії їх фактичного передання, що часто супроводжується дублюванням повноважень колишнього органу та нового, який не має доступу до реєстрів. Суттєво відрізняється ситуація в регіонах, залежно від їх розвиненості та переконань місцевої влади.

Слід також мати на увазі, що й в умовах децентралізації держава залишається відповідальною за утримання реєстрів, програмне забезпечення і вимоги формату даних, відомчий контроль за роботою реєстрів та адміністративним оскарженням тощо.

### Список використаних джерел

1. Прудіус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід: наук. розробка / Л. В. Прудіус; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Упр. орг. фундамент. та приклад. дослідж., каф. права і законотвор. процесу. — К.: НАДУ, 2010. — 38 с.
2. Thematic fiche quality of public administration / European Commision [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/34\\_public\\_administration.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/34_public_administration.pdf). — Назва з екрана.
3. Про адміністративні послуги: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/page8>. — Назва з екрана.
4. Острах М. Б. Принципи провадження з надання адміністративних послуг / М. Б. Острах // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. — 2012. — № 1. — С. 376–380.
5. Жук Ю. М. Організаційно-правове регулювання адміністративних послуг в Україні / Ю. М. Жук // Ефективність державного управління. — 2015. — Вип. 43. — С. 236–242.
6. Bugdol M. Systemic and organizational barriers to service quality improvement in local government administration [Електронний ресурс] / Marek Bugdol. — Режим доступу: <https://www.google.com.ua/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=6.+Marek+Bugdol+Systemic+and+organizational+barriers+to+service+quality+improvement+in+local+government+administration>. — Назва з екрана.

Оксана Терещук

Львівський національний університет імені Івана Франка

### ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ

*... органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму [1].*

Згідно з основними засадами, закладеними у вітчизняному законодавстві, місцеве самоврядування є формою публічної влади, відокремленою від державної влади. Тому органи, які реалізують муніципальну владу, організаційно відмежовані від державного апарату та наділені власною компетенцією. Однак через недосконале законодавче розмежування повноважень та/або необхідність реалізації останніх тими органами, які мають найтісніший контакт з громадянином, використовується інститут делегування.

Так, у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2] знаходимо розподіл повноважень виконавчих органів місцевих рад на власні і делеговані. Багато провідних науковців неодноразово гостро критикували недосконалість такого розмежування, зокрема надмірний обсяг повноважень виконавчої влади, покладених на органи місцевого самоврядування. Власне тому одним з основних завдань муніципальної реформи визначено досягнення

оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади [3]. Однак, доки мети реформування не вдалося досягти шляхом конституційних змін, трансформація організаційної та функціональної складової місцевих органів публічної адміністрації відбувається через оновлення профільних законів. Зокрема, перелік делегованих повноважень щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян неодноразово змінювався впродовж останніх років.

Власне така частість законодавчих змін щодо вказаного предмета відання органів місцевого самоврядування зумовлює актуальність аналізу правового статусу органів місцевого самоврядування як суб'єктів делегованих повноважень щодо забезпечення законності. Тому предметом дослідження є оновлені законодавчі норми щодо делегованих повноважень виконавчих органів місцевих рад у зазначеній сфері. Мета цього дослідження полягає у з'ясуванні особливостей набуття, реалізації та припинення органами місцевого самоврядування правового статусу суб'єкта делегованих повноважень щодо забезпечення законності.

Передовсім слід з'ясувати, про які конкретно органи місцевого самоврядування йдеться, коли говоримо про делегування повноважень. Серед вітчизняних науковців переважає думка, що безпосереднім виконавцем функцій публічного адміністрування на місцевому рівні є виконавчі органи рад. Така позиція не є безспірною, однак вона знайшла своє закріплення в профільному законодавстві. Відповідно до проекту змін до ст. 143 Конституції України окремі повноваження органів виконавчої влади згідно із законом можуть бути делеговані виконавчим органам місцевого

самоврядування громади, виконавчим комітетам районної, обласної ради [4]. Вважаємо таке положення позитивним кроком на шляху становлення спроможного регіонального самоврядування.

У науці та практиці адміністративного права виділяють два шляхи делегування: законодавчий та договірний. У вітчизняному досвіді превалює перший спосіб. Так, органи місцевого самоврядування з моменту їх утворення одержують власні та делеговані повноваження. Тобто статус суб'єкта делегованих повноважень вказані органи набувають з моменту їх формування. Однак щодо повноважень у сфері державної реєстрації — то виконавчі органи сільських, селищних та міських рад (крім міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення) набувають останніх у разі ухвалення відповідною радою такого рішення. Погоджуємось із науковою позицією про доцільність закріплення на законодавчому рівні можливості набуття інших повноважень органів виконавчої влади шляхом укладення адміністративних договорів.

Делегування повноважень є підставою для встановлення додаткових гарантій, а водночас і обмежень для суб'єкта, який виконуватиме такі повноваження. Щодо гарантій — то, передовсім, це обов'язковість фінансування нового обсягу компетенції. У Європейській хартії місцевого самоврядування закріплено засаду співмірності (відповідності) між обсягом фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та законодавчо закріпленими за останніми повноваженнями. Конституція України, встановлюючи, що держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі, виокремлює три способи такого фінансування: за рахунок коштів Державного бюджету України; шляхом віднесення

до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків; передання органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності. Деталізований перелік джерел фінансування делегованих повноважень закріплено у ст. 64 Бюджетного кодексу України (далі — БК України). Варто підкреслити, що впродовж останніх двох років вказаний перелік був суттєво розширений. Зокрема, в п. 36–1–36–3 ст. 64 БК України регламентовано джерела фінансування повноважень із державної реєстрації у встановленому порядку юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців, а також державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень. Адміністративний збір за проведення державної реєстрації зараховується до місцевих бюджетів за місцем надання послуг [5].

Європейською хартією місцевого самоврядування передбачено, що вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування [1]. На виконання вказаного положення в проекті змін до Конституції України передбачено, що виконавчі органи місцевого самоврядування громади, виконавчий комітет районної, обласної ради з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади є підконтрольними органам виконавчої влади, що делегували такі повноваження [4].

Сьогодні процедура здійснення контролю врегульована в Порядку контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади [6], а також деталізована в розпорядженнях голів місцевих державних адміністрацій, що стосуються вказаного питання.

Відповідно до профільних законів із державної реєстрації на Міністерство юстиції України та його територіальні органи покладається здійснення контролю за діяльністю у сфері державної реєстрації, розгляд скарг на рішення, дії або бездіяльність суб'єктів державної реєстрації; складення протоколів про адміністративні правопорушення. Вважаємо, що аналогічно з польським законодавством у вітчизняних нормах слід закріпити здійснення такого контролю не лише щодо законності реалізації делегованих повноважень, а й щодо ефективності та ретельності.

Правовий статус суб'єкта делегованих повноважень припиняється в разі виключення конкретного повноваження із сфери компетенції органу або припинення діяльності останнього. Слід відмітити, що позитивним є встановлення в проекті змін Конституції України можливості відкликання делегованих повноважень з підстав і в порядку, що визначені законом.

Підсумовуючи, виокремимо характерні ознаки виконавчих органів місцевих рад як суб'єктів делегованих повноважень щодо забезпечення законності: 1) набувають повноважень з моменту утворення або з моменту ухвалення відповідного рішення місцевою радою; 2) одержують додаткове фінансування на реалізацію делегованих повноважень; 3) є підконтрольними суб'єктам делегування повноважень; 4) зобов'язані додержуватися встановленої законодавством процедури реалізації делегованих повноважень; 5) припиняють повноваження в разі їх законодавчого виключення із сфери компетенції або з моменту припинення діяльності виконавчого органу.



### Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036). — Назва з екрана.
2. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page>. — Назва з екрана.
3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. — Назва з екрана.
4. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?id=&pf3516=2217%E0&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2217%E0&skl=9). — Назва з екрана.
5. Бюджетний кодекс України: від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. — Назва з екрана.
6. Порядок контролю за здійсненням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 09.03.1999 № 339 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/339-99-%D0%BF>. — Назва з екрана.

**Агата Цебера,**

*юрисконсульт, аспірант,  
Ягеллонський університет*

**Олександр Врубель,**

*LL.M., аспірант,  
Ягеллонський університет*

### НАБУТТЯ ГРОМАДЯНСТВА ПОЛЬЩІ В ПЕРСПЕКТИВІ КОНСТИТУЦІЇ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА З 1997 Р.: ТЕПЕРІШНЄ ТА МАЙБУТНЄ

На сьогодні для опису відношення особи до держави в науці послуговуються двома різними поняттями: «громадянство» та «державна приналежність» [1]. Конституція Польщі використовує поняття «громадянство», але не дає його визначення [2, с. 117], тому на потреби цієї праці приймаємо, що громадянство має внутрішній характер, оскільки регулюється внутрішніми законами окремих країн і описує статус особи у внутрішніх відносинах [1].

Громадянство є інститутом, регульованим у ст. 34 та 137 Конституції Республіки Польща, а також у законі від 2 квітня 2009 р. «Про громадянство польське» (далі — ЗГП) [3]. Аналіз законів приводить до висновку, що польське право передбачає такі способи отримання громадянства: через народження від батьків, один з яких має польське громадянство (п. 1 ст. 14 ЗГП та ст. 34 Конституції); народження або знайдення дитини на території Польщі (п. 2 ст. 14 та ст.

15 ЗГП); усиновлення (ст. 16 ЗГП); надання Президентом Польщі (ст. 18 ЗГП та ст. 137 Конституції Польщі); визнання громадянином Польщі (ст. 30 ЗГП); повернення польського громадянства (ст. 38 ЗГП)<sup>1</sup>.

Далі буде обговорено два різні способи отримання громадянства: перший — конституційний (надання Президентом), другий — на рівні закону (визнання громадянином).

Компетенція надання громадянства на підставі ст. 137 Конституції є прерогативою Президента [4], який має право надавати громадянство, але не є зобов'язаний до цього і тим самим це його дискреційне і необмежене право — він може надати громадянство Польщі кожному іноземцеві, тому що Конституція не зазначає умов щодо надання громадянства. Рішення Президента стосовно надання або відмови в наданні громадянства не підлягає оскарженню і є остаточним [5].

У ч. 1 ст. 34 Конституції зазначено, що інші способи набуття польського громадянства можуть передбачати інші закони. У доктрині такий підхід викликав багато сумнівів стосовно того, чи законодавець, вводячи в інших законах нові способи набуття громадянства, не перевищив свої повноваження. З огляду на це Конституційний Трибунал Польщі в рішенні від 18 січня 2012 р. постановив, що дії законодавця в такому разі відповідають букві закону [4]. Це означає, що законодавець у цій сфері має надзвичайно широкі повноваження [7, с. 6, 9–10].

У провадженні про визнання громадянства громадянство можуть набуті іноземці, які проживають на території Польщі на підставі окремих дозволів, а також які протягом довголітнього легального перебування на території Польщі

<sup>1</sup> У такому провадженні дозволяється набуття громадянства іноземцями, які втратили польське громадянство до 1 січня 1999 р.

зінтегрувалися з польським суспільством, знають польську мову, забезпечені житлом та коштами на утримання, дотримуються польського права та не є загрозою для оборонності і безпеки держави. Це, зокрема, біженці, апатриди, діти та жінки або чоловіки громадян Польщі або ж особи, що мають польське походження (ст. 30 і наступні ЗГП) [8].

Провадження в справі визнання особи громадянином Польщі відбувається на підставі Кодексу адміністративного процесу і завершується ухваленням адміністративного рішення. Від рішення в першій інстанції (воєвода) залежить можливість звернення до міністра внутрішніх справ і адміністрації, а після адміністративних інстанцій — скарга до адміністративного суду [9, с. 25–49]. Наслідком використання адміністративного провадження є також можливість скасування адміністративного рішення про визнання громадянства, наприклад, з причин різкого порушення права або скоєння злочину під час адміністративного провадження. Така можливість викликає сумніви з огляду на принцип тривалості громадянства, виражений у ст. 34 Конституції.

У польському законодавстві від 7 вересня 2007 р. законом про карту поляка (далі — ЗКП) введено можливість отримання підтвердження статусу польського походження іноземцями, які доведуть польське походження [10]. Ця регуляція не дає реальної можливості отримання громадянства чи проживання на території Польщі і через це часто критикується як така, що є актом суто політичним. Ситуація різко зміниться у зв'язку з пропонованими змінами до ЗКП, які вже пройшли майже весь парламентарний процес ухвалення нових законів.

17 грудня 2015 р. до польського Сейму надійшов проект змін до ЗКП, означений як Друк 157 [11]. Однією з найваж-

лівіших пропонованих ним змін є передбачена в п. 2 ч. 1 ст. 2 можливість ведення провадження про надання карти поляка не тільки через консула, а й через воеводу, який є представником центральної адміністрації на рівні територіального самоврядування. В обґрунтуванні до проекту вказано, що додання ще одного органу на території Польщі дасть можливість подання документів особам, котрі є громадянами країн, у яких карта поляка може бути причиною репресій [12, с. 1]. Таке нововведення має свої плюси, як-от більша анонімність осіб, які складають подання на карту поляка, але водночас провадження перед воеводою передбачає застосування положень Кодексу про адміністративне провадження, який прирівнює рішення у справах надання карти поляка до звичайних рішень, які можуть бути скасовані, наприклад, з огляду на скоєння злочину під час адміністративного провадження. Можливість скасування такого рішення, своєю чергою, призведе до того, що не буде стабільності і впевненості в тому, що так надана карта поляка не буде відібрана, тим паче що для громадян деяких країн факт її отримання може бути причиною політичних репресій, про що згадано вище.

Наступною зміною є доповнення ст. 5 ЗКП, що передбачає в пропонованому вигляді автоматичне звільнення від сплати коштів за отримання візи для осіб з картою поляка. На сьогодні ЗКП передбачає таку можливість, яка здійснюється за додатковою заявою особи і тим самим збільшує кількість непотрібних формальностей. Додано також ст. 5а, яка передбачає звільнення від оплат при провадженні про надання громадянства, що має полегшити доступ до громадянства для осіб з підтвердженим польським походженням. Пропозиція ця видається досить логічною, хоча на подальших

етапах ці особи не є звільнені, приміром, від казначейських зборів за видання доводу особистого, який є відповідником українського внутрішнього паспорта тощо.

Найвагомішою зміною є ст. 8а, в якій передбачено можливість надання одноразової фінансової допомоги особам, котрі отримали дозвіл на стале проживання на території Польщі на підставі карти поляка. Ця допомога може надаватися, згідно з пропозицією, на строк до 9 місяців. На рівні Сенату Польщі впроваджено зміни, згідно з якими така фінансова допомога має бути правом, яке прислуговує власнику карти поляка і тим самим заява про її надання має бути формальністю. Така пропозиція Сенату суттєво відрізняється від початкового проекту, який передбачав право складання заяви про надання допомоги, але не давав гарантії її отримання [13, с. 1]. Щодо розміру фінансової допомоги, то в нововведеній ст. 8с пропонується, що за перші три місяці фінансова допомога надаватиметься в розмірі 50% мінімальної заробітної плати на особу/подружжя і така сума на кожну неповнолітню дитину. Сума збільшується між 4 та 9 місяцем, і замість 50% передбачено 60% мінімальної заробітної плати на особу/подружжя та на кожну дитину. Передбачена фінансова допомога суттєво наближує ЗКП до репатріаційного провадження, яке в 90-х роках давало змогу переїзду на територію Польщі цілих сімей з одночасним наданням їм житла і грошей на перші роки проживання на території Польщі.

Завершуючи, слід зазначити, що сам доступ до громадянства, як і коментовані зміни до ЗКП, вказують на зусилля уряду щодо заохочення до повернення до Польщі осіб польського походження. Однією з причин, окрім суто історичних, є, безумовно, факт масової еміграції громадян Польщі

до багатших країн Західної Європи і тим самим відсутність фахівців на ринку праці. Також такі зміни є виконанням обіцянок, даних організаціям поляків за межами Польщі. На жаль, нова регуляція буде проблематичною у сфері віддання повноважень щодо надання карт поляка органам державної адміністрації, оскільки такий захід вводить кожне таке рішення у систему адміністративного провадження, а отже, воно може бути будь-якої миті відхилено, наприклад, міністром внутрішніх справ та адміністрацією.

#### Список використаних джерел

1. Banaszczyk B. *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Lex/el. 2007.
2. Zięba-Załużka H. *Problematyka obywatelstwa a prawa obywatelskie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2001, nr 1.
3. Dz.U. z 2012, poz. 161.
4. Uchwała NSA z 9 listopada 1998 r., OPS 4/98, ONSA nr 1/1999, poz. 6.
5. Balicki R. w: M. Haczowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Komentarz do art.137 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Lex/el. 2014.
6. Кр 5/09. Див. також: М. Дąbrowski, *Glosa do wyroku TK z dnia 18 stycznia 2012 r., Кр 5/09*, Przegląd Sejmowy 2013, nr 2, s. 119–132; oraz М. Gołębiowski, *Glosa do wyroku TK z dnia 18 stycznia 2012 r., Кр 5/09*, GSP Przegląd Orzecznictwa 2014, nr. 3, с. 79–88.
7. Garlicki L. uwagi do art. 34, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*; R. Balicki, B. Banaszak, *Obywatelstwo polskie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [В]: Dziesięć

- lat Konstytucji RP, red. H. Zięba-Załużka, E. Gdulewicz, Rzeszów 2007.
8. *Sposoby nabycia obywatelstwa polskiego* [Електронний ресурс] <https://mswia.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/obywatelstwo-i-repatri/cudzoziemcy/10169,SPOSOBYNABYCIAOBYWATELSTWAPOLSKIEGO.html> (дата доступу: 20.05.2016).
  9. Hamplewicz J. *Konstytucja RP a prawo administracyjne*, Przegląd Legislacyjny 1997, nr 3.
  10. Dz.U. 2007 nr 180 poz. 1280.
  11. Druk nr 157, Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw [Електронний ресурс] <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=157> (дата доступу: 14.05.2016).
  12. Druk nr 157, Komisyjny projekt ustawy o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw — uzasadnienie [Електронний ресурс] <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=157> (дата доступу: 14.05.2016).
  13. Druk nr 473 Uchwała Senatu RP w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Karcie Polaka oraz niektórych innych ustaw — uzasadnienie [Електронний ресурс] <http://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=473> (дата доступу: 14.05.2016).

**Ірина Черниш**

*Національний університет «Одеська юридична академія»*

### **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ГРОМАДЯНИНОМ ПРАВА НА ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Згідно з Основним Законом України місцеве самоврядування в Україні є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Для цього органи місцевого самоврядування наділяються власними повноваженнями, в межах яких вони діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність.

Сьогодні ми спостерігаємо, як органи місцевого самоврядування порушують права і законні інтереси чи свободи громадянина, створюють перешкоди для здійснення громадянином його прав і законних інтересів чи свобод або незаконно покладають на громадянина які-небудь обов'язки. На жаль, не всі громадяни знають, як правильно вирішити подібні ситуації, що робить обрану тему досить актуальною.

Особа, права якої порушено, має право самостійно обрати спосіб захисту своїх інтересів — шляхом звернення до органів місцевого самоврядування зі скаргою або ж шляхом безпосереднього звернення до суду.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» громадяни України мають право звернутися до органів місцевого самоврядування із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-еконо-

мічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [3, с. 1]. Звернення може бути здійснене як в усній, так і в письмовій формах. Законодавством встановлено термін подачі скарги на рішення, що оскаржувалося — один рік, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Якщо ж особа пропустила встановлений термін, то заява не розглядається. Крім того, кожен громадянин, що звернувся зі скаргою до органів місцевого самоврядування, має право брати участь у процесі розгляду справи: викладати аргументи особі, яка перевіряла скаргу, подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу, бути присутнім при розгляді заяви чи скарги та ін. Скарги повинні бути розглянуті і винесено рішення не пізніше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання.

Відповідно до рішення Конституційного Суду від 25 грудня 1997 року особа, яка подала скаргу до органів місцевого самоврядування, має право і на звернення до суду. Конституція України кожному гарантує право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових чи службових осіб [1, с. 55]. Слід зазначити, що оскарження зазначених вище дій органів місцевого самоврядування має певні особливості, пов'язані, власне, з характером порушеного права. Позови щодо оскарження рішень органів місцевого самоврядування підвідомчі як судам загальної юрисдикції, так і адміністративним судам, юрисдикція яких різниться між собою.

У таких випадках досить часто виникають труднощі щодо визначення характеру спору та судового органу, який

розглядатиме справу, крім того, постають юрисдикційні колізії між цивільним та адміністративним судочинством, насамперед через те, що органи місцевого самоврядування можуть бути як суб'єктами приватних правовідносин, так і суб'єктами публічних правовідносин [6, с. 38].

Згідно зі ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень [2, с. 17].

Пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ постановив, що справи про захист гідності, честі та ділової репутації, земельні відносини, спори щодо права особи на житло, право власності на майно, сімейні відносини, незалежно від участі в них суб'єкта владних повноважень, розглядатимуться за правилами цивільного судочинства [5].

Саме тому досить важливим аспектом є правильно визначений вид судового органу, до якого позивач звертатиметься за захистом, бо від цього залежить швидкість поновлення порушених прав та інтересів заінтересованої особи.

### *Список використаних джерел*

1. Конституція України від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 14.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, № 37. — Ст. 446.
3. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 47. — Ст. 257.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси [...] від 25.12.1997 № 9-зп [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-97>. — Назва з екрана.
5. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ: Постанова Вищого спеціалізованого суду України від 01.03.13 № 3 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13>. — Назва з екрана.
6. Євстігнєєв А. С. Оскарження актів органів держави та місцевого самоврядування за Кодексом адміністративного судочинства України / А. С. Євстігнєєв // Юридичний журнал. — 2006. — № 3. — С. 37–39.

**Анна Шумкіна**

*Дніпропетровський державний університет  
внутрішніх справ*

### **ПРОБЛЕМА ЗАХИСТУ ТА ПОНОВЛЕННЯ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ ПРИ ПРОВЕДЕННІ АНТИТЕРОРИСТИЧНИХ ОПЕРАЦІЙ**

Права людини — гарантована законом міра свободи (можливості) особи, яка відповідно до досягнутого рівня еволюції людства в змозі забезпечити її існування і розвиток та закріплена у вигляді міжнародного стандарту як загальна і рівна для всіх людей [1, с. 75].

Права людини — явище глибинне, фундаментальне, моральне. Тому недотримання загальнолюдської моралі зазвичай спричиняє порушення прав людини і, навпаки, порушення прав людини завжди є посяганням на загальнолюдську мораль. Оскільки права людини — це своєрідний прояв і реалізація загальнолюдської моралі, вони, по суті, містять норми моралі.

Щодо здійснення прав людини завжди постає проблема державного, насамперед юридичного, тобто закріпленого в законі або в іншому державному акті, їх забезпечення. Саме держава як єдиний офіційний представник усього суспільства закріплює та гарантує надані членам суспільства ті чи інші права. Ось що з цього приводу говорить в пактах про права людини: «Кожна Держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується ... вжити в максимальних

межах наявних ресурсів заходів для того, щоб забезпечити поступово повне здійснення визнаних у цьому Пакті прав усіма належними способами, включаючи, зокрема, вжиття законодавчих заходів» [2].

В Україні проходить антитерористична операція (далі — АТО), яка має на меті поновлення територіального суверенітету держави. Але через це відбувається порушення основних прав людини як з одного, так і з другого боку, зокрема ст. 21, 27, 28, 29, 30, 33, 34, 39, 46 Конституції України. У цих статтях зазначено основні права людини, які є непорушними і захищаються державою. У разі їх порушення держава зобов'язується за допомогою органів влади та відповідно до законодавства виконати необхідні дії задля того, щоб поновити порушене право, а якщо це неможливо, то відшкодувати завдану цим порушенням шкоду. Наразі механізм захисту та поновлення порушених прав є на досить низькому рівні. Органи державної влади ведуть активні дії щодо вдосконалення зазначеного вище механізму, але досі існує низка невирішених проблем. Зокрема, це проблеми соціального, майнового, правового забезпечення осіб, які отримали статус тимчасово переміщеної особи. Також виникають дуже великі питання щодо забезпечення прав тих громадян, які не мають можливості покинути зону АТО з різних причин. Тому постає потреба вдосконалення законодавчого механізму забезпечення прав людини під час антитерористичних заходів. В українському законодавстві вже існує декілька нормативно-правових актів, спрямованих на захист порушених прав осіб, які перебувають на території проведення АТО. Розглянемо деякі з них.

Згідно зі ст. 1 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» внутрішньо переміщеною

особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [3].

Внутрішньо переміщена особа має право на захист від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання [3].

Для тих осіб, які все ж покинули територію проведення АТО, законодавством України передбачена щомісячна адресна допомога, яка регулюється Постановою Кабінету Міністрів України «Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг», а також соціальна та психологічна допомога [4].

У механізмі реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб беруть участь органи Міністерства юстиції України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я, Міністерства освіти і науки України, Міністерства фінансів України, які здійснюють свою діяльність на основі як загальнодержавних, так і внутрішніх нормативно-правових актів. Їхня діяльність забезпечує можливість для особи отримати спеціальний статус та державну допомогу.

Отже, в той час, коли Україна стала на шлях європейської інтеграції, дуже гостро стоїть питання про відповідність українського законодавства європейським принципам захи-

сту та забезпечення прав людини. Натомість, беручи до уваги дослідження, розкриті в змісті нашої наукової роботи, можна дійти висновку, що в Україні спостерігається проблема національного законодавства, яка полягає в недостатній якості нормативно-правової бази, яка б забезпечувала захист та поновлення порушених прав осіб, які проживали (ють) на території АТО. Це частково відбувається через те, що Україна раніше не мала досвіду проведення антитерористичних операцій. У зв'язку з цим треба посилити увагу органів законодавчої влади до проблем цього проширення населення, зокрема до умов проживання тимчасово переміщених осіб; надати пільгові умови для купівлі житла, побутової техніки, товарів першої необхідності та проїзду в громадському транспорті. Це, звісно, не вичерпний перелік дій, у яких є нагальна потреба, але навіть вони допоможуть адаптуватися людям, які змушені були покинути власні домівки заради своєї безпеки.

#### *Список використаних джерел*

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник / О. Ф. Скакун; пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права ООН: Пакт, Міжнародний документ від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_042). — Назва з екрана.
3. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 1.
4. Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території



України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 505 // Урядовий кур'єр. — 2014. — № 184.

*Кристина Щербань,*

*курсант факультету № 2  
Харківського національного університету  
внутрішніх справ*

## **ВЕРХОВЕНСТВО КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ ЯК ЗАСАДНИЧИЙ ПРИНЦИП ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ**

Як зазначає стаття 8 Конституції України, одним із принципів формування правової держави є принцип верховенства права, який діє на території нашої держави [1, с. 5].

Насамперед, принцип верховенства права можна споріднено ототожнити з принципом верховенства Конституції, який є однією з ознак правової демократичної держави. Ці принципи передусім співвідносяться і взаємопов'язані як принцип побудови і функціонування правової системи, закріпленої в законодавстві.

Верховенство Конституції є важливим принципом для побудови правової держави і громадянського суспільства, а також для державотворення та правотворення кожної країни.

Якщо брати для дослідження ці два принципи, а саме верховенство права та верховенство конституції, то стає зрозуміло, що свої витoki вони беруть ще з давнини, а на нинішньому етапі розвитку демократичної держави, правотворення і громадянського суспільства є однією з провідних тем дослідження багатьох науковців.

Водночас слід звернути увагу на походження принципів верховенства права, правової держави і власне конституці-

оналізму, який сприяв закріпленню цих принципів у конституціях і конституційних актах більшості держав світу.

Як відомо, в юридичний обіг категорію «верховенство права» вперше запровадив у XIX ст. англійський правознавець А. Дайсі. Утім, своїми витокami правова доктрина верховенства права сягає ще античних часів, а в її створенні й утвердженні значне місце посідають політико-правові доробки таких мислителів, як Т. Гоббс, Г. Гроцій, І. Кант, Дж. Локк, Ш. Л. Монтеск'є, Б. Спіноза та ін. Доктрина «верховенства права» передбачала необхідність підпорядкування «позитивного» (встановленого чи санкціонованого державою) права «непозитивному», тобто встановленому Богом, а пізніше, після обґрунтування Ж. – Ж. Руссо теорії народного суверенітету, — народом (природні права людини, потреби людського ества, вимоги розуму, мораль тощо). На практиці ж дія принципу «верховенства права» означає, що держава та її інститути повинні визнати пріоритет прав людини й підпорядкувати їм свою діяльність [2, с. 32].

Принцип верховенства закону, а саме Конституції, та верховенства права є однією з обов'язкових ознак правової держави, якою й позиціонує себе Україна, а тому реалізація цього принципу в нашій країні є провідним напрямом для досягнення певних результатів як у процесі формування демократичного, так і юридично незалежного суспільства.

Але останнім часом реалізація саме принципу верховенства конституції є однією з нагальних проблем як вітчизняної, так і світової юриспруденції. Цей принцип відображає загальне надбання людства: ідеали свободи, демократії, прав людини — і поступово реалізує їх шляхом регламентації всіх суспільних відносин у контексті найвищої справедливості.

Всі люди в суспільстві — громадяни і негромадяни — мають бути впевнені, що вони матимуть доступ до суспільної справедливості, якщо вважають, що їм було заподіяно шкоду. Підозрювані у злочинах мають вірити, що працює система законів, яка забезпечує прозоре і справедливе поводження з ними. Підприємства мають знати, що, якщо їхні контракти не виконуються, є реальна можливість відшкодування [2].

Як відомо, верховенство закону передбачає визнання ключової ролі закону, прийнятого народом чи парламентом, якому народ делегував своє повновладдя, в правовій системі держави, в діяльності всіх суб'єктів права, насамперед органів державної влади й органів місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб. Тобто зміст принципу верховенства закону означає вищу юридичну силу щодо всіх інших нормативно-правових актів та інших джерел права (правових звичаїв, правових договорів, правових прецедентів тощо), а також важливість для системи правотворчої та правозастосовної діяльності [3].

З огляду на те, що закони як акти позитивного права мають свою юридичну ієрархію, принцип верховенства закону з утвердженням конституціоналізму наприкінці XVIII — на початку XIX ст. трансформувався в принцип верховенства конституції як Основного Закону для національної правової системи більшості держав [4, с. 25].

Отже, на сьогодні принцип верховенства конституції слід розглядати як визнання її норм у системі законодавства та найвищої юридичної сили самої Конституції України безпосередньо.

Зі сказаного вище можна зробити висновок, що конституція держави посідає особливе місце в правовій системі держави. Вона є Основним Законом для суспільства

та держави і має верховенство на всій території країни, характеризується високим рівнем легітимності та регулює основоположні відносини в суспільстві: закріплює основи конституційного ладу, права та свободи людини, відносини особи, влади і права.

#### **Список використаних джерел**

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. — Харків: Право, 2015. — 64 с.
2. Резніков О. Принцип верховенства права і проблеми його забезпечення в Україні [Електронний ресурс] / О. Резніков, О. Вінгловська // Юридичний вісник України. — 2011. — № 26. — Режим доступу: [http://www.yuricom.com/ua/analytical\\_information/?id=7771](http://www.yuricom.com/ua/analytical_information/?id=7771). — Назва з екрана.
3. Оніщук М. Верховенство Конституції України як засадничий принцип правової держави [Електронний ресурс] / М. Оніщук // Віче. — 2010. — № 18. — Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2190/>. — Назва з екрана.
4. Козюбра М. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція / М. Козюбра // Вісник Конституційного Суду України. — 2000. — № 4. — С. 24–33.

**Тетяна Ющенко**

*аспірантка Інституту права та суспільних відносин  
Відкритого міжнародного університету  
розвитку людини «Україна»*

#### **ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ УЧАСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД І ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Інтеграція України в європейський простір вимагає реформування системи законодавства на правових засадах, які сформувалися на загальноєвропейському рівні. Розпочаті в Україні судова та реформа місцевого самоврядування відбуваються із врахуванням міжнародних та європейських стандартів. Найдоцільнішим видається аналіз практики тих держав, які, по-перше, досягли значних успіхів у результаті як децентралізації публічної адміністрації, так і розвитку адміністративного судочинства, та, по-друге, за розмірами, кількістю населення та історією розвитку є близькими до України. Серед таких країн передовсім слід виділити Республіку Польща, адже саме про польський вектор подальшого реформування органів публічної адміністрації України неодноразово заявляли найвищі посадові особи нашої держави [1].

Ядро сучасної системи польського права становить Конституція, в статті 15 якої, зокрема, встановлено, що територіальний устрій Республіки Польща забезпечує де-

централізацію публічної влади [2]. Слід зазначити, що Конституція не містить ані визначення територіального самоврядування, ані більш загальної дефініції самоврядування, але подає багато складових елементів для формулювання таких дефініцій. Тобто вона визнає самоврядування, а особливо територіальне самоврядування, складовою публічної влади [3]. У питаннях судової влади Конституція передбачає відносну чіткість викладення відповідних норм і докладно фіксує не тільки судовий устрій країни, а й компетенцію вищих судових органів [4, с. 83].

До особливостей місцевого самоврядування Польщі можна віднести триступеневий поділ на: гміну («gmina»), до компетенції якої належить вирішення публічних справ місцевого значення, повіт («powiat»), який має право вирішувати справи, що виходять за межі компетенції гміни, та воєводство («województwo»), яке представляє уряд у регіоні та уповноважене на здійснення наглядових повноважень щодо гмін та повітів. Головна ж відмінність у правовому регулюванні діяльності суб'єктів місцевого самоврядування полягає в тому, що в Україні засади організації та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначено в єдиному нормативно-правовому акті — Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», натомість у Польщі основними законодавчими актами у цій сфері є три окремі закони: «Про самоврядування гмінне» від 8 березня 1990 р. [5], «Про самоврядування повітове» від 5 червня 1998 р. [6], «Про самоврядування воєводське» від 5 червня 1998 р. [7]. Усі одиниці територіального самоврядування Республіки Польща мають статус юридичних осіб, власність, є самостійними, наділені як процесуальною, так і судовою правоздатністю. У кожному зі спеціальних законів про

територіальне самоврядування встановлено правило, згідно з яким особи, законні права яких були порушені рішенням, прийнятим органом гміни/повіту/воєводства з питання у сфері публічної адміністрації, після безрезультатного звернення до цих органів про усунення порушення, мають право оскаржити рішення в адміністративному суді. З метою регламентування провадження в органах публічної адміністрації в Республіці Польща діє Кодекс адміністративного провадження [8]. Тому як позитивний досвід польського суспільства слід відзначити розвинений інститут досудової адміністративної процедури або провадження у справах на дії чи бездіяльність публічної адміністрації [9, с. 140]. Наведена обставина актуалізує питання прийняття Кодексу адміністративного провадження України, який би регулював широке коло відносин у сфері публічної адміністрації.

Нормативне регулювання здійснення судочинства у справах у сфері контролю за діяльністю публічної адміністрації здійснюється Законом Республіки Польща «Про судочинство в адміністративних судах» від 30 серпня 2002 р. [10]. Під кутом зору предметної підсудності адміністративних справ за участю органів територіального самоврядування, згідно зі статтею 13 зазначеного закону, воєводським адміністративним судам підсудні всі адміністративні справи, за винятком тих, розгляд яких належить до компетенції Вищого адміністративного суду. Натомість в українському адміністративному судочинстві предметна (родова) підсудність є найбільшим та найскладнішим видом підсудності, позаяк до системи адміністративних судів належать також місцеві загальні суди.

На підставі дослідження правил підсудності у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів

та посадових осіб місцевого самоврядування встановлено, що предметна підсудність у наведеній категорії справ може змінюватися залежно від статусу позивача. Якщо позивачем є фізична або юридична особа, предметна підсудність визначатиметься за п. 1 ч. 1 ст. 18 КАС України, якщо ж позивачем є прокурор або інший державний орган, предметна підсудність визначатиметься ч. 2 ст. 18 КАС України. Крім того, предметна підсудність у досліджуваній категорії справ змінюється у зв'язку з делегуванням повноважень органами місцевого самоврядування органам місцевої виконавчої влади і навпаки [11]. На практиці ці обставини ускладнюють вирішення питання правильного визначення позивачем адміністративного суду, якому підсудна така категорія справ. Разом з тим розгляд і вирішення адміністративної справи неповноважним судом є однією з підстав для скасування в апеляційному порядку постанови суду першої інстанції відповідно до положень п. 4 ч. 1 ст. 202 КАС України.

Зважаючи на позитивний польський досвід ефективного функціонування системи адміністративних судів, що полягає, зокрема, в підсудності їм усіх адміністративних справ за участю органів територіального самоврядування, та стабільну тенденцію до зменшення надходження звернень до місцевих адміністративних судів України, є слушними та такими, що відповідають сучасним вимогам, міркування деяких учених та практикуючих юристів, які пропонують передати адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, до предметної підсудності окружних адміністративних судів.

### Список використаних джерел

1. Польща підтримує Україну на шляху до європейських реформ — підсумки зустрічі президентів [Електронний ресурс] // Офіційне інтернет-представництво Президента України. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/polsha-pidtrimaye-ukrayinu-na-shlyahu-yevropejskih-reform-pi-36494>. — Назва з екрана.
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>. — Назва з екрана.
3. Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі / О. Фролов // Віче. — 2011. — № 14. — С. 19–23.
4. Назаров І. Конституційні засади побудови судових систем країн Європейського Союзу / І. Назаров // Юридична Україна. — 2008. — № 2. — С. 81–85.
5. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (tekst ujednolicony) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl94>. — Назва з екрана.
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst ujednolicony) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578>. — Назва з екрана.
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst ujednolicony) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576>. — Назва з екрана.
8. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19600300168>. — Назва з екрана.

9. Штогун С. Досвід Польщі для становлення системи адміністративного судочинства України / С. Штогун // Право України. — 2007. — № 4. — С. 139–141.
10. Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sadow administracyjnych [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20021531269>. — Назва з екрана.
11. Ківалов С. В. Підсудність та підвідомчість справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування / С. В. Ківалов // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія» / голов. ред. С. В. Ківалов; МОН-молодьспорт України, НУ ОЮА. — Одеса: Юрид. л-ра, 2013. — Т. 13. — С. 5–21.

**Kamil Bechta**

*Jagiellonian University*

## **PROTECTION OF PERSONAL DATA IN THE UKRAINE AND POLAND**

In the present paper there will be presented legislation relating protection of personal data in Ukraine and Poland.

As for the settlement in Poland keep in mind that Poland, as a member of the European Union is binding by the EU law which, a grant or adjusts the matter belonging to state law. At European level, the issue of protection of personal data is governed by (a basis of Polish regulations) Directive 95/46 / EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing personal data and on the free movement of such data. Since the implementation of the Lisbonian treaty, the principle of protection of personal data of each person **Physical** contained in the regulation is also of fundamental importance for the Union, which is the Treaty on the Functioning of the European Union — Article. 16 provides that «Every person has the right to protection of personal data. Issues concerning the protection of personal data have been under Polish law regulated the time bets in 1997 — in art. 51 of the Polish Constitution of 2 April 1997 and — in a comprehensive manner — in the Act of 29 August 1997. Data protection Act. Ukraine is not a member of the European Union, and therefore is not bound by the EU regulations on the protection of personal data.

The main legal act, which regulates the issue of protection of personal data is the Data Protection Act of Ukraine.

The application of these laws:

The Polish law applies to administrators, who in has premises or place residence on the Polish territory, or in the Member State third (Under European Economic Area), as far as process the data's using technical means marked on the territory Polish Republic. Application of the law is turned off, if technical measures out in Polish serve exclusively for data transmission (transit).

Ukrainian law applies to relations about the protection of personal data in processing. The Ukraine regulations shall not apply to activities related to the creation of databases.

It follows that when it comes to the scope of both laws, they differ. Polish law narrows the processing to the activities related with administer of databases, which in addition must be domiciled in the territory of the Republic of Poland and process personal data using technical measures on Polish territory. **Ukrainian act only applies when processing personal data, indicating that the catalog of cases in which processing data does not lead to usinig these regulations**

**When it comes to basic terms of both acts.**

Administrator safety information — a person, featuring a more complete ability to step; appointed by the Administrator of personal data. Administrator safety information; directly subject to the direct head of organizational entity or a natural person;

The data controller; the controller can be a deputy that will be appointed by an administrator. The collection of personal data — structures set of personal data, according to the available down criteria (personal information — such as first name, last name, date of birth impersonal — eg. the date of entry of the data set).

This kit may be distracted or divided functionally. In the case of personal data processed in the system information, set applies to both data processed in the collection, as well as outside them, in which case, the processing of conventional methods, data processing set a condition for the application of the Act personal data administrator, a person authorized by the administrator for processing (eg. employee, to which the task should be the processing of personal data), or an external entity, entrusted with the processing of personal data by an agreement. From such a situation we have to deal with the outsourcing of services. As for the Ukrainian law we have to deal with the following terms: personal database called the whole structured personal data electronic and / or in the form of files of personal data; the holder of a personal database natural or legal person who, under the law or after obtaining the consent of the personal data obtained right to the processing of those data approve the purpose of the processing of personal data in this database, determines the composition of the data and processing procedures in the case where the law does not provide otherwise;

Polish law is concentrate on administrator safety information which, under certain circumstances can act on a set of personal data. What is vital, does not have to make himself an administrator and only processing. Act Ukrainian addicted protection from the conclusion of personal data in the database of personal data. The similar person in the Ukrainian process as in Poland we have administrator safety information is the holder of a personal database.

When it comes to those involved protection of personal data a Polish law lists the duties Administrator of personal data that is subject it is the entity responsible for processing the data personal information. This means that on the one

hand, entitled to carry out his important powers (he determines purposes and the data processing centers), but on the other hand he has on the numerous Obligatory beam and he bears the consequences of data processing in violation of the laws Data Protection personal information. These duties consist **of include:** the fulfillment of one of the grounds specified in the Act legalizes **Smokers** processing Personal Data; duty to information tied to the acquisition of data; duty to Confidentiality especial care. When processing data in order to protection of the interests of the data concerning; duty to secure data; duty to report personal data file to the registry data sets maintained by the Body General for Personal Data Protection, excluding situation processing data in the filing released from the obligation affiliation registration.

Ukrainian law lists the following obligations connected with the processing personal data: **First, as the object of protection it determines in accordance with Article. 5. that the subject of protection of personal data are personal data** When it comes to Ukrainian law, it lists the following obligations of related data connected with personal data. **First, as the object of protection it determines in accordance with Article. 5** of the law that the subject of protection of personal data are personal data which are processed in the databases. Personal data beyond the impersonal procedures for accessing information are limited to access. The Bill may be banned credit personal data of selected category.

I have found that construction in Ukrainian law is similar to that found in Polish Act, also on the basis of the Ukrainian Law must be fulfilled prerequisites, which allow to process the personal data personal data. Nevertheless, the list of reasons in Polish law is broader, divides personal data on the so-called personal sensitive and simple. In my opinion, this allows for easier finding evidence to make processing of personal data. In

my view, data protection regulations both in Ukraine and in Poland is successful. For purposes of this paper is not presented problems for the possibility of access to the register of entities interested in personal database, and directory penalties regarding violations of the rules on databases. **These regulations, as you stand at a high level. In my opinion, these regulations stand at a high level.** The aim of this paper was to present the scope of the laws. The main concepts related to the law on protection of personal data and then determining the environment in which the data processing can take place at the end to move to the obligations to be met by entities processing personal data. As I said when commenting particular, parts of both regulations stand at a high level, but would recommend to think whether in the era of rapid growth of modern means of communication, it would not be reasonable to clarify the scope of the Ukrainian Act, i.e. to which situations it should be applied, taking into account that may arise interpretational problems, especially when the subject performs data processing abroad. This is particularly true space database, the place where the information from this database are processed. In this respect Poland regulation seems to be more perfect.



**Jakub M. Doliński,**

*PhD student at the Intellectual Property Institute,  
Jagiellonian University*

## **SOCIAL MOVEMENTS AGAINST COPYRIGHT AMENDMENTS**

*Last decade will remain in memory of nowadays generation — just as on history's pages — as a time of revolutions, the second Spring of Nations. From Northern Africa, through Middle East and Eastern Europe to Australia and Northern America — a lot of these protests were organised in the name of national independence or protecting constitutional privileges and Human Rights. Some of them were dedicated strictly to save copyright's status quo from amendments. They were victorious civil manifestations against powerful lobbies responsible for confidentially attempts at changing intellectual property law.*

### **SOPA and PIPA bills**

On 11<sup>th</sup> May 2011 an anti-piracy bills PROTECT IP Act (PIPA) and Commercial Felony Streaming Act (CFSA) were introduced in U. S. Senate. Only five months later another anti-piracy bill called Stop Online Piracy Act (SOPA) was introduced to another administration unit — U. S. House. That was the beginning of the conflict between Internet users supported by tech companies against the governments. PIPA's full name was «Preventing Real Online Threats to Economic Creativity and Theft of Intellectual Property» and its main purpose was to give

the government and copyright holders tools to prevent access to rogue websites that are dedicated to counterfeit goods or infringe the intellectual property act. The basic idea of it was to create new enforcement measures against online piracy and counterfeiting.

PIPA and SOPA provided new methods for holding copyright infringement on foreign websites. U. S. Department of Justice could seek court orders requiring some web service providers to block the domain names of infringing sites (f.e.: prevent internet users from accessing pirate pages which's underlying IP address would be still reachable). According to the section 3 of the PIPA bill Attorney General may commence an *in personam* action against:

- 1) a registrant of a nondomestic domain name used by an Internet site dedicated to infringing activities;
- 2) an owner or operator of an Internet site dedicated to infringing activities accessed through a nondomestic domain name.

If through due diligence the Attorney General is unable to find a person described in subparagraphs (A) or (B) of paragraph one, or no such person found has an address within a judicial district of the United States, the Attorney General may commence an *in rem* action against a non-domestic domain name used by an Internet site dedicated to infringing activities.

Most shocking propose was a provision that authorized the U.S. government to engage blocking domain was the same practice used in China to censorship a free speech which is nick-named and better known as a the «Great Firewall of China». Controversy with SOPA bill was even bigger. Its creators assured that it would protect the intellectual property market and was necessary to bolster enforcement of copyright laws according to foreign websites. Proposed legislation enabled law enforcement to hold access to whole network due to infringing content posted on

a single internet page. Opposition to SOPA bill accused that this act requiring search engines to delete domain names violated the first amendment and could be a precedence for next censorship waves. Electronic Frontier Foundation marks that in reference to SOPA's paragraphs individuals and corporations could send a notice to a site's payment partners, requiring those partners to cut the site off — since many sites depend on this revenue to cover operational costs, even one accusation of infringement could be ruinous. According to section 104 of SOPA's bill the Attorney General would be able to hide websites by creating a blacklist and requiring service providers (such as search engines and domain services) to block the sites on the list. SOPA's solution allowed IP owners to proceed directly against global information services and payment providers by sending a notice alleging that one of its customers was a theft of U.S. property, which was formulated to include sites related to copyright infringement. On January 18, 2012 millions of web users prepared the largest online protest in history (supported by founders of Mozilla, Google, Twitter and Wikipedia) aimed in SOPA and PIPA. Physical demonstrations were organised in New York City, San Francisco and Seattle. Two days later political environment regarding both bills had shifted significantly. The bills were removed from further voting.

### **ACTA agreement**

Another bill that was focused on copyright system — especially in websites and its users — was ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement). This international treaty was presented as an agreement which will establish legal framework for targeting copyright infringement on the web pages. At the beginning (October 2011) it was signed only by eight countries: Australia, Canada, Japan, Morocco, New Zealand, Singapore, South Korea

and the United States. The real aim of this bill was to create a new determinant for countries without developed intellectual property system. Participation of such countries with a long-tradition copyright law would be an incentive for the other ones. In 2012 Mexico and 22 of European Union's members signed ACTA which was a beginning for a growing criticism mostly by internet users. First accuse was a suspicious secrecy of negotiations: in EU the Council of Ministers officially adopted ACTA at a meeting of the Fisheries Council. The negotiations took place behind closed doors. ACTA had a non-disclosure agreement's character as an act — every its member were bound to secrecy. What is more: majority of intellectual property law societies accused ACTA of breaking Human Rights. ACTA's content provided every enforcement without any balancing of the rights between authors and consumers. Briefly phrases of ACTA were so ambiguous that could be easily interpreted as a free way to access restrictions which could be against free speech and privacy of web users. Finally it was clear that it was just a legal excuse to expand government's and industries control on the internet. Thousands of web users started their demonstrations against ACTA in Poland and after that also in Sweden, Slovakia and Germany. Polish politicians expressed disapproval of the treaty during parliamentary proceedings subsequently called for a referendum on ACTA. After that, Poland has abandoned plans for ratification and urged other EU countries to reject this agreement.

Shadows of ACTA, PIPA and SOPA bills upon the Human Rights and free speech are gone. Few years after great protests and demonstrations these issues seems to be a closed case. Unfortunately, media are informing that there are preparing another legislation in EU and another international agreements which will be another hidden attempt to carry new rules against a liberty in web pages.





**З питань замовлення і придбання  
просимо звертатися:**

Видавництво «ДУХ І ЛІТЕРА»  
04070, Київ, вул. Волоська, 8/5  
Національний Університет  
«Кієво-Могилянська Академія»  
корпус 5, кім. 210  
тел.: (38-044) 425 60 20, (38-050) 425 60 20  
E-mail: duh-i-litera@ukr.net — відділ збуту  
litera@ukma.kiev.ua — видавництво  
**<http://www.duh-i-litera.com>**

**Надаємо послуги «Книга — поштою»**