

Хмельницька обласна рада  
Хмельницький університет управління та права  
Навчально-наукова лабораторія дослідження проблем  
публічного адміністрування та децентралізації влади  
Науково-дослідного інституту державного будівництва  
та місцевого самоврядування  
Національної академії правових наук України



# ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

## Збірник тез

*Всеукраїнської науково-практичної  
інтернет-конференції  
(м. Хмельницький, 23–30 квітня 2018 року)*

Хмельницький  
2018

**Хмельницька обласна рада  
Хмельницький університет управління та права  
Навчально-наукова лабораторія дослідження проблем  
публічного адміністрування та децентралізації влади  
Науково-дослідного інституту державного будівництва та  
місцевого самоврядування  
Національної академії правових наук України**

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ  
ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ  
ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

***збірник тез  
Всеукраїнської науково-практичної  
інтернет-конференції  
(м. Хмельницький, 23 – 30 квітня 2018 року)***

**ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ  
2018**

УДК 342.9(477)

П 68

**П 68**      **Правові засади організації та здійснення публічної влади :**  
збірник тез Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції  
(м. Хмельницький, 23–30 квітня 2018 року). – Хмельницький :  
Хмельницький університет управління та права, 2018. – 131 с.

ISBN 978–617–7572–10–6

У збірнику представлені доповіді, які були подані на Всеукраїнську науково-практичну інтернет-конференцію «Правові засади організації та здійснення публічної влади», що відбулась у Хмельницькому університеті управління та права 23 – 30 квітня 2018 року.

Розміщені у збірнику тези доповідей стосуються таких напрямів: «Конституційно-правові засади організації та здійснення публічної влади: вітчизняний та зарубіжний досвід», «Проблеми та перспективи реформування територіальної організації публічної влади в Україні», «Адміністративно-правові засади організації та здійснення публічної влади», «Фінансово-правові аспекти організації та здійснення публічної влади», «Місце і роль інформаційного права в діяльності органів публічної влади».

Збірник розрахований на наукових та науково-педагогічних працівників вищих навчальних закладів і наукових установ, студентів, аспірантів та докторантів, практичних працівників і широкий читацький загал.

*Організаційний комітет Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції «Правові засади організації та здійснення публічної влади» не завжди поділяє думку учасників конференції.*

*У збірнику максимально точно збережена орфографія, пунктуація та стилістика, які були запропоновані учасниками конференції.*

*Повну відповідальність за достовірність та якість поданого матеріалу несуть учасники конференції, їхні наукові керівники, рецензенти та структурні підрозділи вищих навчальних закладів і наукових установ, які рекомендували ці матеріали до друку.*

УДК 342.9(477)

ISBN 978–617–7572–10–6

© Колектив авторів, 2018  
© Хмельницький університет  
управління та права, 2018

*Авсієвич Алла Валеріївна,  
старший викладач кафедри права та правоохоронної діяльності Хмельницького  
інституту ПраТ «ВНЗ «МАУП», доктор філософії в галузі права*

## **МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ**

У наш час кіберпростір відіграє вирішальну роль у забезпеченні благополуччя населення, підтриманні політичної незалежності та територіальної цілісності держав. Інтернет розширює можливості людини, але в той же час містить у собі величезні загрози самому її існуванню. Небезпека полягає у тому, що ризики та загрози розвиваються непропорційно швидко у порівнянні із засобами та механізмами протидії їм. Залежність повсякденного життя, науки, механізмів управління від автоматизованих систем підвищує їх вразливість до кібератак. Кіберзлочинність та кібертероризм загрожують мирному існуванню людства та використанню кіберпростору у суспільно корисних цілях. У зв'язку з чим вкрай актуальним постає питання міжнародного співробітництва з метою забезпечення кібермиру та підтримання кіберстабільності на основі норм та принципів міжнародного права.

Для України питання кібербезпеки набули особливої актуальності в контексті триваючої агресії Російської Федерації, що супроводжує та посилює наслідки «традиційної» військової агресії. Досвід нашої держави яскраво продемонстрував, що неготовність до інформаційного протистояння та відсутність відповідного кіберпотенціалу можуть мати катастрофічні наслідки для держави, її суверенітету та територіальної цілісності.

Вважається, що концепція критичної інформаційної інфраструктури була сформульована та детально розроблена у США [1]. Переліки критично важливих інфраструктур є неоднаковими в різних країнах і визначаються у відповідності до традицій, суспільних та політичних уподобань, а також географічних та історичних особливостей кожної держави [2]. У Росії, як і в Україні, немає офіційного документа, який би визначав перелік критичних інфраструктур або напрями забезпечення їх безпеки.

Пріоритетним завданням міжнародного права та ООН є підтримання міжнародного миру та безпеки, уникнення випадків їх порушення. Для того, щоб військове реагування на кібератаку було виправданим, необхідне дотримання кількох умов: атака має бути значною; вона повинна бути спрямована проти тієї держави, що застосовує міри самооборони; застосування сили повинно відбуватися в останню чергу та з великою вірогідністю повинно сприяти успішній обороні; таке застосування сили повинно бути необхідним та пропорційним завданій шкоді. На практиці дотримання усіх цих умов є неможливим, оскільки кібератаки здійснюються анонімно та дуже складно відслідковуються. Міжнародне право містить значні бар'єри на шляху до використання кіберзброї та захисту кіберпростору від кібератак через застосування сили.

Нагальною є потреба у прийнятті багатосторонньої конвенції з питань кіберпростору. Розробка чітких правових принципів, спрямованих на регулювання поведінки держав у кіберпросторі, відповідає інтересам усього міжнародного співтовариства. Зокрема, визначення потребують законні об'єкти для кібератаки, момент початку воєнних дій у кіберпросторі, захищені особи та об'єкти, заборонені види діяльності. Дана робота ведеться в рамках Міжнародного Комітету Червоного Хреста, Комісії з міжнародного права, НАТО та ЄС [3, с. 2].

У ході дослідження було виявлено відсутність єдиного підходу до вироблення універсального міжнародно-правового режиму безпеки у кіберпросторі. Так, США традиційно обмежувалися концепцією боротьби з тероризмом, а Європа зосередилася на

кримінальних аспектах проблеми. Фрагментація правового регулювання сама по собі становить серйозний виклик міжнародній кібербезпеці. Досі складно було говорити навіть про наявність прагнення держав світу до вироблення універсального документу щодо кібербезпеки, що поступово призвело до регіоналізації відповідних обговорень. Саме тому нижче пропонуємо розглянути найбільш ефективні ініціативи щодо захисту критично важливої інфраструктури та забезпечення кібербезпеки, що були погоджені в рамках різних інтеграційних об'єднань. При проведенні аналізу спробуємо дотриматися справедливого регіонального представництва та представити передові практики у досліджуваній сфері. Загалом 82 держави світу підписали або ратифікували хоч якийсь з обов'язкових до виконання документів з питань кіберзлочинності. Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 57/239 «Створення глобальної культури кібербезпеки» 2002 року [4] та 58/199 «Створення глобальної культури кібербезпеки та захист найважливіших інформаційних інфраструктур» 2003 року [5] є основними документами ООН, присвяченими питанню кібербезпеки. Вони наголошують на необхідності міжнародної співпраці у боротьбі з кіберзлочинністю. Технологічна відсталість окремих держав розглядається як гальмівний фактор вироблення універсального міжнародно-правового режиму безпеки у кіберпросторі. Резолюція ГА ООН 64/211 «Створення глобальної культури кібербезпеки та оцінка національних зусиль щодо захисту найважливіших інформаційних інфраструктур» 2009 року пропонує добровільний механізм самооцінки національних зусиль щодо захисту найважливіших інформаційних інфраструктур, а також заохочує держави оновлювати списки відповідних правових органів.

Один із ключових документів у сфері кібербезпеки був розроблений у 2001 році в рамках Рада Європи та отримав назву Конвенції про кіберзлочинність. Остання набрала чинності у 2004 році, втім не була підписана та ратифікована, зокрема, Росією. Серед держав, що не є членами РС, Конвенцію ратифікували, зокрема, Канада, Японія та США. Станом на квітень 2016 року Конвенцію підписали лише 54 держави, шість з яких досі не ратифікували її [6]. Основним предметом суперечок є небажання держав забезпечити безперешкодний доступ на свою територію правоохоронним органам інших країн. Таке небажання обґрунтовується тим, що подібна діяльність правоохоронних органів призведе до порушення державного суверенітету. Однак, надмірна територіальна прив'язка розслідування злочинів у кіберпросторі робить дану Конвенцію вкрай неефективним правовим інструментом. Розвиток ІКТ за останні 15 років пішов далеко вперед, і норми Конвенції більше не відповідають тим викликам, що існують у сфері забезпечення безпеки у кіберпросторі. Це свідчить про необхідність перегляду конвенційного механізму. Негативним фактором є також нехтування інтересами країн, що розвиваються та обмеження їх права на участь в обговореннях щодо внесення поправок до Конвенції. А приєднання до Конвенції потребує одностайної згоди держав-учасниць. НАТО долучилася до захисту критично важливої інфраструктури у 2001 році. У 2006 році глави держав та урядів підтвердили роль Альянсу щодо захисту критично важливої інфраструктури в контексті охорони населення, території, інфраструктури та збройних сил країн-учасниць від наслідків терористичних атак, а також з метою захисту власних інтересів безпеки від переривання потоку життєво важливих ресурсів.

У відповідь на кібератаки в Естонії у 2007 році Європейське агентство з питань мережевої та інформаційної безпеки (ENISA), Шанхайська організація співробітництва (ШОС) та НАТО заснували Спільний центр передового досвіду з кіберзахисту у Таллінні. А вже у новій Стратегічній концепції НАТО 2010 року йшлося про необхідність формування потенціалу з метою виявлення, попередження та захисту від кібератак, а також створення єдиної системи інформаційної безпеки всіх структур Альянсу [7]. Відповідно до концепції кібернетичної оборони НАТО ефективний захист кіберпростору повинен складатися з трьох взаємопов'язаних напрямків: розвиненої міжнародної

співпраці, розробки коаліційної політики та посилення оборонного потенціалу у кіберпросторі.

Починаючи з 1999 року, традиційно невдалими були спроби на законодавчому рівні врегулювати питання інформаційної безпеки та державної інформаційної політики. Чинними нормативно-правовими актами, що регулюють відносини у сфері інформаційної безпеки України є Закон України «Про основи національної безпеки України» від 2003 року та Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України» від 2014 року. В останньому документі нарешті наголошується на необхідності прийняття таких основоположних документів як Стратегія розвитку інформаційного простору України, Стратегія кібернетичної безпеки України, Закону про кібернетичну безпеку України, а також внесення численних змін до чинного законодавства. Саме тому наразі міжнародні організації активно працюють над питанням розробки заходів підвищення довіри у кіберпросторі. Так, у 2012 році з метою оцінки ролі заходів довіри в забезпеченні стабільності кіберпростору була проведена конференція ООН. У 2013 році ОБСЄ прийняла перші багатосторонні заходи зміцнення довіри у сфері кібербезпеки та безпеки ІКТ. Хоча подібні норми не мають обов'язкової сили, вони є свідченням розвитку дипломатичного діалогу щодо досягнення консенсусу з питання створення заходів довіри. Останні повинні задовольняти критерії прозорості, передбачуваності та перевірки [8].

Отже, незважаючи на відсутність єдиного розуміння того, що являє собою кібервійна чи кібертероризм, держави повинні бути впевнені у тому, що їх інфраструктури належним чином захищені від різних типів кіберзагроз, а також у тому, що їх правові та політичні норми дозволяють ефективно попередити, відбити та зменшити негативні наслідки можливих кібератак. Неспроможність виробити універсальне визначення ключових понять «кібератаки» та «кібервійни» не зменшує нагальності підвищення готовності держав до можливих кіберконфліктів [9, с. 69].

Однак, як і у випадку із захистом персональних даних, намітилася чітка тенденція до регіоналізації обговорень з питань кібербезпеки. При цьому, значної гармонізації термінологічного апарату та норм і правил поведінки у кіберпросторі у військовий та мирний час вдалося досягти на рівні юридично незобов'язуючого документу – Таллінського посібника. Фактично, державам залишилося лише перенести відповідні режими у юридично обов'язкову площину, якщо вони, все-таки, збережуть тенденцію до визнання своєї першості у питаннях міжнародної безпеки. З іншого боку, інтенсифікація співробітництва з іншими зацікавленими суб'єктами на основі багатостороннього діалогу дозволить створити максимально глобальний механізм забезпечення кібербезпеки, що охоплюватиме як нормативну, так і технологічну складову. Лише вироблення універсального міжнародно-правового режиму безпеки у кіберпросторі здатне забезпечити належний рівень захисту прав людини онлайн, у тому числі, що стосується передачі персональних даних.

#### ***Використані джерела:***

1. Шиллер Г. Манипуляторы сознанием / Г. Шиллер / Пер. с англ.; Науч. ред. Я. Н. Засурский. – М. : Мысль, 1980. – 326 с.
2. Hells U., Karras A., Scherer K.R. Multichannel communication of emotion: synthetic signal production // Facets of Emotion. Recent research / Ed. K.R.Scherer/ – Hillsdale, N.J. – 1988. – P. 162.
3. Українська політична нація: генеза, стан, перспективи / За ред. В. С. Крисаченка. – К. : НІСД, 2004. – 648 с.

4. Паламарчук М. О. Демократичне управління сектором безпеки України: перспективи розвитку / М. О. Паламарчук // Стратегічні пріоритети. – 2012. – № 2. – С. 155–159.

5. Алексєєв В. М. Взаємовідносини держави та суспільства в Україні : управлінський аспект : [монографія] / В. М. Алексєєв. – Чернівці : Технодрук, 2010. – 524 с.

6. Бутейко А. Національна безпека України та міжнародне співробітництво в сфері боротьби з тероризмом / А. Бутейко // Проблеми безпеки особистості, суспільства, держави. Інформаційно-аналітичний бюлетень. – № 6/06. – С. 12.

7. Афонін Е. Глобальне громадянське суспільство як феномен сучасного глобального світу / Е. Афонін, Т. Бельська // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2013. – № 4. – С. 10–15.

8. Бурило Ю. П. Участь недержавних суб'єктів у здійсненні державного управління інформаційною сферою / Ю. П. Бурило // Правова інформатика. – 2007. – № 4. – С. 30–37.

9. Набув чинності закон про заборону частини російських фільмів і серіалів, а також деяких телепрограм. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ru.telekritika.ua/pravo/2015-06-04/107794>



**Батанов Олександр Васильович,**

*провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, доктор юридичних наук, професор*

## **МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ**

Розвиток України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної правової держави, в якій людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека на конституційному рівні визнаються найвищою цінністю, стає ефективним лише за умови існування, функціонування та перманентного становлення громадянського суспільства та його інститутів. Саме громадянське суспільство та його інститути у XXI ст. стали надійними партнерами держави і, водночас, суб'єктами, що забезпечують громадський контроль і здійснюють інші конституційні форми впливу на органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

Сьогодні перед українською державою постає важливе завдання – створення законодавчих умов для формування громадянського суспільства та прояву громадських, самодіяльних засад у локально-територіальному та індивідуально-особистісному вимірі. Саме умов, а не рамок, оскільки такі прояви можливі лише за наявності спільного інтересу та свободи участі.

Так, наприклад, у абзаці другому п. 2 постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» вказується, що під інститутами громадянського суспільства слід «розуміти громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства». У ст. 5 Закону України «Про засади



внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. визначено засади внутрішньої політики у сфері формування громадянського суспільства і вперше законодавчо закріплено категорію «інститут громадянського суспільства».

Свідченням того, що держава прагне за допомогою законодавства сформувати правові умови розвитку громадянського суспільства була Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації та є чинна на сьогодні Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, в основу якої закладено принцип, згідно якого «активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення». Як зазначається у цьому документі, метою Стратегії є «створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади, органами місцевого самоврядування на засадах партнерства, забезпечення додаткових можливостей для реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина, задоволення суспільних інтересів з використанням різноманітних форм демократії участі, громадської ініціативи та самоорганізації».

Однак, ці норми і задуми багато у чому залишаються декларацією, динаміки, механізму функціонування більшості інститутів громадянського суспільства, насамперед, територіальних громад та їх самоорганізованих структур, без яких існування та перспективний розвиток громадянського суспільства є неможливим, створити не вдалося. Сучасні дослідження свідчать, що в ході формування громадянського суспільства дійсно існує проблема досягнення необхідного балансу між державою та механізмами її впливу на нього, з одного боку, та громадянським суспільством і його механізмами саморозвитку і соціального контролю – з другого.

Втім, чинне законодавство є демонстрацією суто позитивістського та етатистського підходу держави до інституціоналізації громадянського суспільства. З цих та інших причин доктринальні основи громадянського суспільства нібито втратили чіткість кордонів та орієнтирів, а його правова, економічна, територіальна, інституційна, функціональна, суб'єктно-об'єктна та інші основи залежать тільки від свавільного умогляду політиків.

Слід розуміти, що основні завдання та функції громадянського суспільства та його інститутів – явища відносно стабільні, однак, вони не є незмінними. Незважаючи на вкрай інертний рух багатьох реформ або завищенні соціальні очікування щодо їх миттєвих результатів, вони безперервно розвиваються та вдосконалюються в ході їх здійснення. Загальною тенденцією їх розвитку в сучасних умовах повинно стати підвищення ролі людського фактору у процесі вирішення питань суспільного значення. Ключовим елементом еволюції громадянського суспільства є міра здійснення свободи людини в різних сферах. Індивід, сукупність індивідів, соціальні спільності становлять основу виникнення, функціонування та розвитку громадянського суспільства.

Громадянське суспільство, яке засноване на самоврядуванні та самоорганізації, не може бути і не повинне бути заформалізованим. Роль держави повинна мати прояв не в штучному інспіруванні громадянського суспільства та його інститутів, а у партнерській його підтримці у вирішенні суспільно значущих справ. Система громадянського суспільства повинна стати породженням суспільно-політичної творчості населення, з одного боку, та цілеспрямованих зусиль і підтримки держави, з другого. Тому розширювати права і функції громадянського суспільства та його суб'єктів, насамперед, територіальних громад та інших інститутів місцевого



самоврядування, слід насамперед там де найбільший ефект приносить громадська ініціатива.

Враховуючи, що громадянське суспільство – це багатовекторне (організаційно-політичне, господарсько–економічне, соціально-культурне, управлінське тощо) явище, процес розвитку та підвищення його функціональності складний і багатогранний. Враховуючи соціокультурні, господарсько-економічні, політичні та інші передумови становлення громадянського суспільства, а також характер, сутність, зміст, систему його функцій, можна спроектувати і основні «магістральні» шляхи підвищення ефективності механізму його функціонування, а саме: вдосконалення соціально-культурних та організаційно-структурних механізмів, матеріально-технічної та бюджетно-фінансової бази громадянського суспільства, а також нормативно-правове закріплення цих перетворень.

Насамперед, необхідним є подолання ментальної прірви у свідомості громадян між справами, що вирішуються кожним окремим мешканцем села або міста («свої» справи), і справами, що вирішуються на загальнодержавному рівні і сприймаються ним, як політичні і абстрактні, до яких мешканцю нібито нема діла, бо все рівно він на них майже не впливає («чужі» справи). Тобто, мова йде про формування поля «наших» справ, створення організаційно-правових і господарсько-економічних засад для включення мешканців до повсякденної участі у суспільних справах за місцем проживання («наші» справи) поза межами власної квартири, подвір'я (під'їзд у місті, прилегла частина вулиці у селі), будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону тощо.

Збільшення числа інституцій, які спеціалізуються на наданні соціальних послуг населенню, активізація їх діяльності, розвиток децентралізації та самоорганізації також вимагає кардинальних змін у поглядах на муніципально–правову природу та значенні публічно-самоврядних багатьох інститутів громадянського суспільства. Їх завдання, як локального інституційного ядра громадянського суспільства, насамперед, повинні зводитися до акумуляції та генерації місцевих інтересів, виявлення важливих потреб населення, встановлення пріоритетів, пошуку оптимальних шляхів забезпечення питань місцевого значення, здійсненні громадського контролю за якістю соціальних послуг.

У зв'язку зі змінами законодавства, що регламентує відносини у сфері організації та функціонування громадянського суспільства, зокрема, про громадські організації, соціальне партнерство, місцеве самоврядування, поступовим розширенням його функцій та сфери правового регулювання життєдіяльності суспільства, особливої уваги набуває проблема відповідного кадрового та наукового забезпечення відповідних процесів. Професійна і психологічна кадрова невідповідність, недосконале знання сучасних управлінських технологій є однією з найбільш суттєвих причин гальмування реформ та процесів у сфері організації та функціонування громадянського суспільства. Тому доцільним є впровадження механізмів періодичного спеціалізованого навчання представників громадськості та службовців, депутатів тощо, проведення відповідних семінарів, форумів за їх активної участі тощо.

Гарантованість прав людини – члена громадянського суспільства – це своєрідний зовнішній механізм обмеження свавілля державних та місцевих чиновників, а також централістських «випадів» державної влади, яка завжди прагне до розширення та посилення своєї присутності у всіх сферах суспільного життя. В зв'язку з тим необхідно створювати нові та вдосконалювати існуючі механізми організаційного та правового характеру проти зловживання публічною владою, у тому числі та насамперед шляхом зміцнення правозахисного потенціалу територіальних громад. Тому особливий інтерес викликає запровадження інституту соціальних громадських інспекторів. Вважаємо абсолютно правильною пропозицію створення такої громадської інституції, метою якої стало б залучення органів самоорганізації населення та

громадських об'єднань до активної роботи з надання соціальної допомоги та запровадження відповідного громадського контролю.

Зарубіжний досвід свідчить про гнучкість інституту соціальних громадських інспекторів, його здатності пристосовуватися до місцевих умов. Запровадження інституту соціальних громадських інспекторів стало б важливим кроком у розвитку демократичних процесів організації та функціонування громадянського суспільства, насамперед, спрямованих на зміцнення системи місцевого самоврядування, децентралізацію соціальної політики, захист особи – члена територіальної громади, посилення гарантій реалізації муніципальних прав людини, сприятиме покращенню управління територіями та гуманізації відносин у форматі «особа – орган самоорганізації населення – представницький орган місцевого самоврядування (місцева рада) – громадянське суспільство – держава», що безумовно матиме позитивний вплив на підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства.

У контексті проблем підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства заслуговує на особливу увагу конституційно-правовий інститут народного захисника, або омбудсмена, який успішно діє в багатьох країнах світу. На сьогоднішній день у багатьох державах інститут омбудсмена став невід'ємною частиною юридичної системи, який виражає точку зору громадянського суспільства та доводить її до відома виконавчих та законодавчих органів. Втім, як показує світовий досвід, загальнодержавний омбудсман як одна особа не завжди здатен охопити своєю діяльністю всі сфери та рівні державного та місцевого життя, в яких порушуються (можуть порушуватися) права окремої особи. Тому у деяких країнах передбачені посади представників загальнонаціональних омбудсманів на місцях, у зв'язку з чим особливий інтерес викликає інститут регіонального та місцевого уповноваженого з прав територіальних громад.

На наш погляд, запровадження інституту муніципальних омбудсманів дозволило б ліквідувати існуючі прогалини у сфері функціонування механізмів захисту прав людини, стало б важливим кроком у розвитку демократичних процесів, спрямованих на зміцнення механізмів правового захисту людини – члена територіальної громади, сприяло б покращенню муніципального управління та підвищенню дієздатності територіальних громад, що, з одного боку, безумовно мало б позитивний вплив на ефективне здійснення функцій не лише місцевого самоврядування, а й громадянського суспільства, по-друге, не лише доповнило б існуючу систему гарантій прав громадян, але і стало б новим органом, який забезпечує жителям – членам територіальних громад ще один правозахисний канал у випадках порушення або обмеження їх прав.

Також процес розвитку громадянського суспільства об'єктивно вимагає вдосконалення інститутів прямого волевиявлення, особливо в місцевому самоврядуванні та на мікролокальному рівні, тобто безпосередньо за місцем проживання населення. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» фактично обмежується лише встановленням таких форм, відносячи до них загальні збори громадян (ст. 8), місцеві ініціативи (ст. 9) та громадські слухання (ст. 13). Кожна з означених форм безпосередньої муніципальної демократії потребує окремої детальної регламентації та відіграє вагомий роль у процесі самоорганізації населення. Така ситуація суттєво ускладнює впровадження цих форм у практику територіальних громад і не сприяє подальшому розвитку самоорганізації населення, залученню жителів до участі у вирішенні питань місцевого значення. Дискусійним залишається форма і рівень нормативної регламентації таких муніципальних заходів.

Водночас, слід констатувати, що доволі негативний розвиток законодавства в Україні, що має прояв у тому, що нормативні акти, які діють на загальнодержавному

рівні, не лише не ліквідувати наявні прогалини щодо створення та діяльності багатьох суб'єктів громадянського суспільства, а ще більш заплутують ситуацію. Тому, попри вагомий потенціал законодавчого регулювання профільних суспільних відносин у сфері муніципальної безпосередньої демократії та самоорганізації населення, акцентуємо на значенні та особливій ролі статутної регламентації видів прямої муніципальної демократії. По суті статут територіальної громади це один з найважливіших інструментів залучення громади і головне в ньому не тільки норми, а, насамперед, процес активізації громади.

Подолання цих та багатьох інших проблем локальної самоорганізації дозволить вирішити найбільш принципове питання – проблему комунізації, тобто формування дієздатної територіальної громади. У сучасних умовах, самоврядний процес має стати не лише формою функціонування територіальної громади, а й неодмінною умовою організації та функціонування громадянського суспільства. Таке розуміння самоврядного процесу визначає його як вид демократичного, а отже, й політичного процесу, оскільки за своєю суттю є прикладом самостійного здійснення влади місцевою спільнотою. Демократія будується знизу, а місцева політична спільнота визнається мікромоделлю всього суспільства, тому самоврядний процес як політичний процес на місцевому рівні визнано основою демократичного процесу, від якості функціонування якого залежить успіх демократії на загальнодержавному рівні. Саме тому система самоорганізації населення – оптимальна школа суспільно-політичного зростання та ідеальне середовище, в якому могли б викристалізуватися механізми публічно-правової відповідальності будь-яких владних структур.

Тільки реалізація протягом тривалого часу в свідомості жителів – членів територіальних громад стійких антиетатистських установлень, корінні зміни стереотипів суспільно-політичної поведінки широких верств населення, його самоорганізація та самодисципліна, формування патріотичних настроїв можуть в майбутньому стати основою для нівелювання конфлікту державних та громадських інтересів, формування оптимального балансу між публічним і приватним началом, а, в силу цього, потужним інструментом підвищення ефективності організації та функціонування громадянського суспільства.



**Батанова Наталія Миколаївна,**  
науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України,  
кандидат юридичних наук

## **ІНСТАНЦІЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Однією з проблем реалізації конституційно-правової відповідальності є проблема інстанції конституційно-правової відповідальності (суб'єкта юрисдикції). Хтось повинен констатувати настання конституційно-правової відповідальності щодо відповідного суб'єкта. В іншому випадку неможливо притягнути до конституційно-правової відповідальності. Якщо інстанція відповідальності (суб'єкт юрисдикції) не встановлена – не має і самої відповідальності. У зв'язку з цим при закріпленні конституційно-правової відповідальності повинні бути чітко зазначені не лише суб'єкт відповідальності, підстава, санкції, але й обов'язково інстанція [1, с. 2].

У багатьох випадках суб'єкти, яких можна притягнути до конституційно-правової відповідальності, можуть бути також суб'єктами, які самі можуть притягувати до цієї

відповідальності, тобто виступають інстанцією конституційно-правової відповідальності. Тому за ознакою здатності суб'єктів виступати інстанцією конституційно-правової відповідальності їх можна поділити на: 1) суб'єктів, які можуть бути притягнені до конституційно-правової відповідальності; 2) суб'єкти, які можуть бути притягнені до конституційно-правової відповідальності та можуть виступати інстанцією конституційно-правової відповідальності (Президент України); 3) суб'єкти, які можуть бути лише інстанцією конституційно-правової відповідальності (до народу та нації не можуть бути застосовані конституційно-правові санкції, проте вони мають право їх застосовувати щодо інших суб'єктів). Коло суб'єктів, які мають повноваження розглядати справи про конституційні делікти, тобто бути інстанцією конституційно-правової відповідальності велике. Ними можуть бути: Президент України; Верховна Рада України; місцеві ради, суди; виборці; територіальна громада; Міністерство юстиції України; Центральна виборча комісія, територіальна, дільнична виборча комісії; спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань громадянства та підпорядковані йому органи; спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у справах міграції та ін.

Конституційно-правова відповідальність – це перш за все відповідальність органів публічної влади та їх посадових осіб перед народом за неналежну реалізацію тих владних повноважень, які народ як єдине джерело влади їм передав, реальна гарантія проти надмірної концентрації влади та зловживання нею.

Досвід зарубіжних країн переконує в тому, що для ефективної реалізації конституційно-правової відповідальності необхідна активна участь в процесі притягнення до неї Конституційного Суду або ж створення спеціального органу, правомочного притягати до конституційно-правової відповідальності органи державної влади та їх посадові особи за вчинені ними конституційні делікти (наприклад, Державний Трибунал в Польщі).

На думку Н.І. Акуєва, необхідно наділити Конституційний Суд правом ставити перед парламентом питання про відповідальність міністрів і інших посадових осіб на підставі зафіксованих ним фактів порушення конституційного законодавства [2, с. 26]. М.П. Авдєєнкова зазначає, що необхідно посилити роль Конституційного Суду шляхом надання йому, наприклад, права розглядати питання про конституційність політичних партій, або питання про наявність в діях посадових осіб складу конституційного делікту. Наділення Конституційного Суду правом ставити питання про відповідальність міністрів та інших посадових осіб і навіть притягати їх до відповідальності сприяло б більш професійному, об'єктивному і незалежному розгляду випадків правопорушень з боку посадових осіб, підвищенню їх дисципліни і зниженню корупції, а в кінцевій меті підвищенню професіоналізму державного апарату [3, с. 62–64]. Висловлюються пропозиції щодо надання Конституційному Суду України як єдиному органу конституційної юрисдикції, за умови створення у його складі другої палати, повноважень по застосуванню заходів конституційної відповідальності щодо народних депутатів, і, зокрема, про дачі дозволу на притягнення до кримінальної відповідальності [4, с. 13]. Н.М. Колосова пропонує розмежувати процес притягнення суб'єктів правовідносин до конституційної відповідальності на два етапи, в кожному з яких діяв би самостійний орган, який приймав рішення. Один з них на першому етапі визначає наявність або відсутність в діях (бездіяльності) суб'єкта права складу конституційного делікту, інший – вирішує питання про застосування до нього конкретної міри конституційної відповідальності. В цьому контексті обґрунтовується пропозиція про можливість заснування спеціального державного органу, який би брав участь в процесі притягнення органів державної влади, посадових осіб до конституційної відповідальності [5, с. 74].<sup>3</sup> цього приводу слід погодитись з

Л.Т. Кривенко, що створення цілісного, завершеного механізму конституційної відповідальності потребує конституювання та організації спеціального судового органу, який би вирішував справи щодо порушення конституції та інших актів конституційного права суб'єктами конституційно-правових відносин. Таким органом, вважає вона може бути Державний Суд України [6].

Корисним для удосконалення механізму реалізації конституційно-правової відповідальності є досвід Польщі, де інститут Державного Трибуналу має давню історію функціонування. Конституція Республіки Польща 1997 р. визначила статус Державного Трибуналу як органу судової влади, який виконує судовий вимір справедливості у справах, що регулюються головним законом країни – Конституцією. Як незалежний конституційний судовий орган Державний трибунал має специфічну рису, він тісно пов'язаний з Сеймом і Сенатом, оскільки саме парламент делегує в трибунал його членів. Причому їх діяльність обмежується каденцією парламенту. Ця особливість робить Державний трибунал значною мірою органом політичної довіри правлячої парламентської більшості [7].

Відповідно до ч. 1 ст. 198 Конституції Республіки Польща за порушення Конституції або закону у зв'язку з займаною посадою або в сфері виконання своїх службових повноважень конституційну відповідальність перед Державним Трибуналом несуть: Президент Республіки, Голова Ради Міністрів, а також члени Ради Міністрів, Голова Польського Національного банку, Голова Верховної Палати Контролю, члени Всепольської Ради Радіомовлення і Телебачення, особи, яким Голова Ради Міністрів ввірив керівництво міністерством, а також Вищий Командуючий Збройними Силами. Конституційну відповідальність перед Державним Трибуналом несуть також депутати і сенатори в обсязі, визначеному в ст. 107 (депутат не може вести господарську діяльність, пов'язану з отриманням вигоди з майна Казни Держави або територіального самоуправління або набувати це майно). За порушення цих заборон, постановою Сейму, прийнятою за пропозицією Маршала Сейму, депутат може бути притягнений до відповідальності перед Державним Трибуналом, який виносить рішення щодо питання позбавлення мандату. Види покарань, які призначаються Державним Трибуналом, визначаються окремим законом [8].

За вчинення конституційного делікту Державний Трибунал виносить одночасно або окремо наступне покарання: 1) втрату посади; 2) втрату активного і пасивного виборчого права на виборах Президента, Сейму і Сенату, в Європейський парламент і на виборах в органи місцевого самоврядування на період від 2 до 10 років; 3) заборона займати керівні посади або виконувати пов'язані з особливою відповідальністю функції в органах державної влади і в громадських організаціях на період від 2 до 10 років; 4) втрату усіх або деяких орденів, відзнак або почесних звань. У той же час, відповідно до ст. 8 закону від 30 травня 1996 р. про повноваження Екс-президента Республіки Польща Державний трибунал може винести в обвинувальному вирокі для Президента втрату повноважень, передбачених даним законом. Це стосується пожиттєвого щомісячного окладу, коштів, передбачених для утримання офісу, охорону і медичну допомогу підвищеного стандарту. По-іншому виглядає сфера призначеного Державним трибуналом покарання у разі порушення парламентарем матеріальної невідповідності мандата. У даному випадку Державний трибунал призначає покарання – позбавлення депутатського мандату [9]. У разі визнання Державним трибуналом хоч би ненавмисного порушення конституції та законодавства країни, що призвели до тяжких наслідків, Президент має подати у відставку, решта осіб втрачають свої посади в органах влади та парламенті. Рішення Державного Трибуналу є остаточним, його не може відмінити, наприклад шляхом помилування навіть Президент країни [10].

Цікаво, що народним депутатом України В.Л. Сівковичем було внесено на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про Державний трибунал України» № 3361 від 10 квітня 2003 р. У ст. 1 законопроекту визначався статус Державного трибуналу України як спеціального органу судової влади, який здійснює юрисдикцію у сфері конституційної та кримінальної відповідальності відповідних суб'єктів, визначених Конституцією України та цим Законом. У ст. 2 визначалося коло суб'єктів, які за винне порушення обов'язку діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (конституційний делікт або злочин), несуть конституційну та/або кримінальну відповідальність перед Державним трибуналом України: 1) Президент України; 2) Голова Верховної Ради України, народні депутати України, Голова та інші члени Рахункової палати України; 3) Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, Голова Національного банку України, члени Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Голова Антимонопольного комітету України, Голова Фонду державного майна України, Голова державного комітету телебачення і радіомовлення України, Генеральний прокурор України; 4) керівники центральних органів виконавчої влади, які відповідно до Конституції України призначаються Президентом України, голови обласних державних адміністрацій та Київської і Севастопольської міських державних адміністрацій. За діяння, яке є конституційним деліктом, Державний трибунал України може призначити стягнення у вигляді усунення з поста (усунення з посади, дострокового припинення повноважень) з позбавленням права у майбутньому бути обраним (призначеним) на ці пости (посади, обраним народним депутатом України) на строк від двох до десяти років. Як додаткове до зазначених осіб може бути призначено стягнення у вигляді позбавлення державних нагород і почесних звань України (ч. 2-3 ст. 49).

Отже, аналіз доктринальних джерел, сучасних законопроектних ініціатив, а також позитивного зарубіжного досвіду, зокрема, Республіки Польща, свідчить про динамічність процесу формування інституту інстанції конституційно-правової відповідальності. Втім чинне конституційне законодавство України потребує суттєвого реформування в напрямку чіткої регламентації юридичних складів конституційних деліктів, конституційно-правових санкцій, механізму реалізації конституційно-правової відповідальності тощо.

#### ***Використані джерела:***

1. Виноградов В. А. Проблемы охраны (защиты) Конституции Российской Федерации и конституционно-правовая ответственность / В. А. Виноградов // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 1. – С.2–4.
2. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Материалы конференции // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 26.
3. Авдеенкова М. П. Конституционно-правовая ответственность в России : проблемы становления и реализации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М. П. Авдеенкова. – М., 2003. – 200 с.
4. Григорук Н. Г. Конституційно-правовий статус народного депутата України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. Г. Григорук. – К., 2004. – 21 с.
5. Колосова Н. М. Теория конституционной ответственности : природа, особенности, структура : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02/ Н. М. Колосова. – М., 2006. – 74 с.
6. Научная библиотека диссертаций и авторефератов. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [dissercathttp://www.dissercat.com/content/konstitutsionno-pravovaya](http://www.dissercat.com/content/konstitutsionno-pravovaya)

otvetstvennost–v–pravovykh–pozitsiyakh–konstitutsionnogo–suda–ros–0#ixzz5ESwUXCC1C.74.

7. Кривенко Л. Т. Верховна Рада України // Органи державної влади України : [монографія] / За ред. В.Ф. Погорілка. К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. – С.30–144.

8. Banaszak В. Prawokonstytucyjne. Warszawa. 1999. 361 p.

9. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. /URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

10. Залесны Яцек. Сущность конституционной ответственности в современной Польше / Studia politologiczne. Vol.36. P. 189.

11. Dudek D. Trybunał Stanu (Podstawa prawna, analiza, komentarz) // Kościół i Prawo. 1989. Nr.6.



**Берцюх Мирослава Зіновійвна,**

*старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права, магістр права*

## **ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

Фінансовий контроль, який здійснюють державні органи і органи місцевого самоврядування, доповнюється **громадським фінансовим контролем**, що базується на положеннях Конституції України [1] про права громадян: брати участь в управлінні державними справами (ст. 38); на свободу об'єднання в громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод (ст. 36); направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк (ст. 40). Такий контроль можуть здійснювати як окремі громадяни, так і трудові колективи та громадські об'єднання, зокрема професійні спілки. Крім цього, державні органи можуть залучати громадськість до виконання своїх контрольних функцій [2, с. 212, 213].

На думку Л.А. Савченко, недержавний фінансовий контроль – вид фінансового контролю, що спрямований як на забезпечення інтересів господарюючих суб'єктів так і держави. Його суб'єктами є аудитори і аудиторські фірми, громадські організації, а також відповідні служби самих господарюючих суб'єктів (наприклад, приватних підприємств). Підвидами недержавного фінансового контролю є аудиторський (здійснюється незалежними аудиторами та аудиторськими фірмами), **громадський** (здійснюється наглядовими радами, громадськими організаціями, що створюються відповідно до чинного законодавства, професійними спілками) і контроль власника (здійснюється відповідними службами, що створюються керівниками приватних підприємств, комерційних організацій тощо) [3, с. 132, 133].

Відповідно до ч. 1 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право: 1) вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі); 2) звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; 3) одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні



суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; 4) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; 5) проводити мирні зібрання; 6) здійснювати інші права, не заборонені законом. Згідно з ч. 2 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право: 1) бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права відповідно до законодавства; 2) здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню. Відомості про здійснення підприємницької діяльності громадським об'єднанням включаються до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань; 3) засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації; 4) брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; 5) брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності [4].

Стаття 22 Закону України «Про громадські об'єднання» визначає *засади взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування*. Так, держава забезпечує додержання прав громадських об'єднань. Втручання органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб у діяльність громадських об'єднань, так само як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, не допускається, крім випадків, передбачених законом. Органи державної влади, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань. Проведення в порядку, визначеному законодавством, консультацій з громадськими об'єднаннями щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності, є обов'язковим. Державний нагляд та контроль за дотриманням закону громадськими об'єднаннями здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування у порядку, визначеному законом [4].

Крім того, відповідно до ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від

форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення. Стаття 19 зазначеного Закону визначає обов'язки органів місцевого самоврядування та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг [5].

Бюджетний кодекс України [6] у Главі 17 регламентує **контроль за дотриманням бюджетного законодавства**. При цьому у ст. 109 визначені повноваження Верховної Ради України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у ст. 110 – повноваження Рахункової палати з контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у ст. 111 – повноваження Міністерства фінансів України та місцевих фінансових органів з контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у ст. 112 – повноваження Казначейства України з контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у ст. 113 – повноваження органів державного фінансового контролю з контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у ст. 114 – повноваження Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних місцевих рад з контролю за дотриманням бюджетного законодавства, у ст. 115 – повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних місцевих рад з контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Проте Бюджетний кодекс України [6] не містить норм щодо здійснення громадського контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Лише ст. 28 Бюджетного кодексу України присвячена доступності інформації про бюджет, а також одним з порушень бюджетного законодавства відповідно до п. 39 ст. 116 Бюджетного кодексу України є порушення вимог статті 28 Бюджетного кодексу України щодо оприлюднення та доступності інформації про бюджет. Згідно з ч. 3 ст. 28 Бюджетного кодексу України [6] інформація про виконання державного (місцевого) бюджету має містити показники відповідного бюджету за загальним та спеціальним фондами про доходи (деталізовано за видами доходів, які забезпечують надходження не менше 3 відсотків загального обсягу доходів відповідного бюджету) та про видатки і кредитування (деталізовано за групами функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету), фінансування, а також показники про стан державного (місцевого) боргу та надання державних (місцевих) гарантій. Такі показники наводяться порівняно з аналогічними показниками за відповідний період попереднього бюджетного періоду із зазначенням динаміки їх зміни. При цьому відповідно до ч. 4 ст. 28 Бюджетного кодексу України [6] Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та кварталних звітів про їх виконання. Рішення про місцевий бюджет має бути оприлюднене не пізніше ніж через десять днів з дня його прийняття у газетах, визначених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами; згідно з ч. 5 ст. 28 Бюджетного кодексу України [6] – інформація про виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) підлягає обов'язковій публікації не пізніше 1 березня року, що настає за роком звіту: Державного бюджету України – в газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр»; місцевих бюджетів – у газетах, визначених Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідними місцевими радами. Головні розпорядники коштів державного бюджету (місцевих бюджетів у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі): здійснюють публічне представлення та публікацію інформації про бюджет за бюджетними програмами та показниками, бюджетні призначення щодо яких визначені законом про

Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), відповідно до вимог та за формою, встановленими Міністерством фінансів України, до 15 березня року, що настає за звітним; оприлюднюють шляхом розміщення на своїх офіційних сайтах паспорти бюджетних програм на поточний бюджетний період (включаючи зміни до паспортів бюджетних програм) у триденний строк з дня затвердження таких документів та звіти про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період, включаючи інформацію про стан реалізації інвестиційних проектів за бюджетними програмами із зазначенням ступеня їх готовності та обсягів коштів, необхідних для завершення таких проектів, у триденний строк після подання таких звітів до Міністерства фінансів України (місцевих фінансових органів). Разом з інформацією про бюджет головні розпорядники бюджетних коштів публікують оголошення про час та місце проведення публічного представлення такої інформації. Публічне представлення інформації про виконання місцевих бюджетів (крім бюджетів сіл і селищ) відповідно до показників, бюджетні призначення щодо яких затверджені рішенням про місцевий бюджет, здійснюється до 20 березня року, що настає за звітним. Інформація про час і місце публічного представлення такої інформації публікується разом з інформацією про виконання відповідних бюджетів. Публічне представлення інформації про виконання бюджету села, селища здійснюється у порядку, визначеному відповідною місцевою радою. Згідно з ч. 6 ст. 28 Бюджетного кодексу України [6] інформація про бюджет, визначена ст. 28 Бюджетного кодексу, оприлюднюється з додержанням вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» [7] в частині оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних. Умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання коштів державного і місцевих бюджетів визначаються Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» [8].

Згідно з п. 8 Постанови Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 [9] на офіційному веб-сайті обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації розміщується в тому числі така інформація: **виконання бюджету відповідного рівня**; відомості про сплату місцевих податків і зборів, комунальних платежів, у тому числі тарифи та пільги окремим групам платників, розрахунки юридичних і фізичних осіб з бюджетом відповідного рівня; відповідно до п. 9 – обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації додатково розміщують інформацію про районні, районні у містах Києві та Севастополі держадміністрації: **відомості про виконання бюджету відповідного рівня**; відомості про сплату місцевих податків і зборів, комунальних платежів, у тому числі діючі тарифи та пільги окремим групам платників, розрахунки юридичних і фізичних осіб з бюджетом відповідного рівня; **відомості про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти**.

Аналіз норм законодавства, що регламентує можливість отримання громадянами інформації про виконання місцевого бюджету, показав, що основними її джерелами в Україні є [10]:

- 1) веб-сайти обласних державних адміністрацій, інших державних органів влади, які оприлюднюють у мережі Інтернет інформацію про свою діяльність;
- 2) засоби масової інформації (перш за все, місцеві друковані періодичні видання);
- 3) відповіді на подані громадянами або групами громадян запити.

У загальнодоступних джерелах інформації (із засобів масової інформації) в Україні громадськість може почерпнути лише обмежену інформацію про виконання місцевих бюджетів. Зокрема, цей факт підтверджує дослідження проблем громадського контролю за виконанням обласного бюджету Тернопільської області,

здійснене Б. Малиняком, О. Домбровським та В. Ханасом [11, с. 37]. Дане дослідження також свідчить про те, що одержати розгорнуту інформацію про використання коштів місцевих бюджетів за запитами громадських організацій дуже складно. Так, на 11 інформаційних запитів, надісланих громадськими організаціями до головних розпорядників бюджетних коштів обласного бюджету Тернопільської області, було одержано 7 відповідей, лише одна яких була повною [11, с. 36].

Литвинчук І.В. виокремлює вимоги, які мали б висуватись до інформації про місцевий бюджет, яка надається громадськості: 1) зрозумілість – формування звітів для громадськості у простій та доступній для розуміння формі, оприлюднення суттєвої та достовірної інформації; 2) комплексність – надання громадськості можливості ознайомитися зі стратегічною та поточною бюджетною інформацією. Оприлюднення інформації про напрямки бюджетної політики та порядок фінансування пріоритетних бюджетних програм. Публікація розгорнутих звітів про виконання місцевих бюджетів; 3) періодичність – постійне оновлення інформації; 4) порівняльність – зіставлення інформаційних даних з метою аналізу динаміки виконання місцевих бюджетів протягом кількох бюджетних періодів [11, с. 156].

Як слушно відмічає Лубкей Н.П., важливою передумовою здійснення громадського бюджетного контролю за використанням коштів місцевих бюджетів є вільний доступ контролюючих суб'єктів до інформації про виконання місцевого бюджету в необхідному обсязі [10]. Відповідно до Порядку адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів [13] доступ до інформації, оприлюдненої на єдиному веб-порталі використання публічних коштів (далі – веб-портал), є вільним та безоплатним; суб'єкти надання інформації про використання публічних коштів – розпорядники та одержувачі коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єкти господарювання державної і комунальної власності, Національний банк, державні банки, державні цільові фонди, а також фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування та органи Пенсійного фонду України відповідно до вимог Закону України «Про відкритість використання публічних коштів». Веб-портал ведеться з метою забезпечення доступу користувачів до інформації про використання публічних коштів з використанням Інтернету і є офіційним державним інформаційним ресурсом в Інтернеті, на якому оприлюднюється інформація згідно із Законом України «Про відкритість використання публічних коштів». Веб-портал забезпечує вільний доступ користувачів до інформації про використання публічних коштів, можливість анонімного перегляду, копіювання та роздрукування інформації, що оприлюднена на веб-порталі. Інформація оприлюднюється на веб-порталі окремо за такими розділами: інформація про використання коштів державного і місцевих бюджетів; інформація про використання коштів суб'єктів господарювання державної і комунальної власності, отриманих ними від провадження їх господарської діяльності; інформація про використання коштів Пенсійного фонду України; інформація про використання коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування. Інформація за зазначеними розділами оприлюднюється у строки, визначені Законом України «Про відкритість використання публічних коштів», та зберігається в режимі вільного доступу протягом трьох років з дня оприлюднення.

Як зазначають О. Росоляк та І. Бойко [14], на сьогоднішній день відсутній правовий механізм для реалізації ефективного громадського контролю за місцевими бюджетами, що зумовлено низкою об'єктивних причин. Громадський контроль як форма фінансового контролю є швидше абстрактним явищем, ніж реальністю. Для того, аби покращити ситуацію, громадяни та інші представники громадянського суспільства (громадські організації, територіальні та інші об'єднані громади тощо) мають не тільки чітко знати й виконувати свої обов'язки, але й вміти реалізовувати свої

права та брати активну участь у вирішенні питань суспільного та місцевого значення, оскільки саме активна громадянська позиція є вагомим важелем у протидії корупції та незаконним діям з боку органів публічної влади. Важливо також на законодавчому рівні закріпити не тільки право участі громадян в управлінні публічними справами, право на контроль в різних сферах, але й прописати в Законі України «Про місцеве самоврядування» низку статей, які б закріпили реальну процедуру участі суб'єктів громадянського суспільства в процесі прийняття важливих загальнодержавних та місцевих рішень, зокрема в бюджетній сфері. Відкритим залишається питання врахування думки громадськості при складанні проектів місцевих бюджетів. Які наслідки несхвалення територіальною громадою запропонованого владою на бюджетних слуханнях проекту бюджету на наступний бюджетний період і яким чином мають враховуватись пропозиції громадян, невідомо. Адже в Україні склалась така ситуація, що попри цілу низку законів, постанов, указів тощо відносини взаємодії органів влади та територіальних громад з приводу формування та виконання місцевих бюджетів регулюються лише декларативно, закріплені деякі права громадян в бюджетному процесі, а реального механізму для їх реалізації не прописано.

На думку Лубкей Н.П., основними проблемами здійснення громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів в Україні є [10]:

- відсутність ефективної нормативно-правової бази, що регламентує порядок здійснення громадського бюджетного контролю, оформлення та реалізацію його результатів;

- недостатній обсяг та деталізація інформації, що оприлюднюється органами місцевого самоврядування у мережі Інтернет та засобах масової інформації, для здійснення повномасштабного ефективного громадського бюджетного контролю;

- бюрократична та недостатньо результативна процедура одержання інформації про використання коштів місцевих бюджетів шляхом подання громадянами (групами громадян) звернень та запитів до органів місцевого самоврядування та головних розпорядників бюджетних коштів;

- відсутність у громадян та їх об'єднань досвіду та практичних навиків здійснення громадського бюджетного контролю за використанням коштів місцевих бюджетів;

- недостатня обізнаність населення про його права на отримання інформації про виконання місцевих бюджетів та про права на отримання певних послуг та благ за рахунок бюджетних коштів.

Слід погодитись з точкою зору Н.П. Лубкей, що з метою вирішення перелічених проблем та формування ефективної системи громадського бюджетного контролю за використанням коштів місцевих бюджетів в Україні доцільно [10]:

- 1) Прийняти спеціальний нормативний акт, який би регламентував порядок здійснення громадського контролю, в тому числі і громадського бюджетного контролю.

- 2) Розробити дієвий механізм реалізації матеріалів громадського бюджетного контролю.

- 3) Зобов'язати органи місцевого самоврядування публікувати у засобах масової інформації та висвітлювати на відповідних веб-сайтах розгорнуту інформацію про використання коштів місцевих бюджетів, виконання бюджетних програм. З цією метою слід більш чітко вказати у законодавчих актах, яку саме інформацію повинні оприлюднювати органи місцевого самоврядування в ЗМІ, а також передбачити відповідальність посадових осіб за несвоєчасне та неповне висвітлення такої інформації.

- 4) Зобов'язати головних розпорядників коштів місцевих бюджетів подавати органам місцевого самоврядування розгорнуті звіти про використання бюджетних

коштів та виконання бюджетних програм, оприлюднювати такі звіти у ЗМІ.

5) Запровадити традиції інформування розпорядниками бюджетних коштів громадян, яким вони надають послуги, про діяльність розпорядника бюджетних коштів; про права громадян щодо надання їм послуг за рахунок бюджетних коштів; про виконання кошторису відповідних бюджетних установ.

Отже, незважаючи на те, що органи місцевого самоврядування створені для представництва інтересів територіальної громади, діяльність органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо виконання місцевих бюджетів повинна бути прозорою та контролюваною не лише з боку держави, а й територіальної громади, громадськості. Чинне законодавство передбачає різні форми громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Вважаємо, що суб'єкти громадського контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування повинні володіти великим обсягом інформації, яку оприлюднюють органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади, здійснювати запити на отримання тої інформації, яка не оприлюднена, а також використовувати всі встановлені законодавством інструменти громадського контролю і брати активну участь у систематичному моніторингу діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування щодо виконання місцевих бюджетів. Лише таким чином можна забезпечити ефективність громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

#### ***Використані джерела:***

1. Конституція України від 28 червня 1996 року (редакція від від 30.09.2016 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Дмитренко Е. С. Фінансове право України. Загальна частина: [ навч. посібник] / Е. С. Дмитренко. – К. : Алерта; КНТ, 2006. – 376 с.
3. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : [ навч. посібник] / Л. А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.
4. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572–VI (редакція від 19.07.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>
5. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 року № 393/96–ВР (редакція від 05.10.2016 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>
6. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456–VI (редакція від 01.01.2018 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
7. Про доступ до публічної інформації : Закон України від від 13 січня 2011 року № 2939–VI (редакція від 01.05.2015 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>
8. Про відкритість використання публічних коштів : Закон України від 11 лютого 2015 року № 183–VII (редакція від 30.09.2015 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183-19>
9. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 (редакція від 01.01.2014 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-п>
10. Лубкей Н. П. Проблеми здійснення громадського контролю за використанням коштів місцевих бюджетів / Н. П. Лубкей. – [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa\\_2010\\_15\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoa_2010_15_6)

11. Малиняк Б. Аналітичний звіт за результатами проекту «Залучення громадян до формування та контролю за виконанням обласного бюджету Тернопільської області» / Б. Малиняк, О. Домбровський, В. Ханас. – Тернопіль : Лібра Терра, 2010. – 108 с.

12. Литвинчук І. В. Громадський контроль за виконанням місцевих бюджетів / І. В. Литвинчук // Вісник ЖДТУ. – 2014. – № 4 (70). – С. 155–158.

13. Про затвердження Порядку адміністрування єдиного веб-порталу використання публічних коштів : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2015 р. № 694. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/694-2015-p/paran8#n8>

14. Росоляк О. Правові засади здійснення громадського контролю за формуванням та виконанням місцевих бюджетів / О. Росоляк, І. Бойко. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://lj.oa.edu.ua/articles/2016/n1/16roovmb.pdf>



**Бобров Юрій Олександрович,**

*суддя Івано-Франківського окружного адміністративного суду,  
помічник начальника Головного управління підготовки Збройних Сил України з правової  
роботи, полковник юстиції*

## **ДЕТЕРМІНАНТИ ВІДНОВЛЕННЯ РОБОТИ ВІЙСЬКОВИХ СУДІВ В УКРАЇНІ**

Ураховуючи воєнний конфлікт на сході України, значне збільшення протягом 2014–2017 р.р. чисельності Збройних Сил України, ріст кількості кримінальних правопорушень, вчинених військовослужбовцями, – невирішеною залишається проблема із відновленням діяльності в Україні військових судів. На сьогоднішній день кримінальні провадження у справах про кримінальні правопорушення, вчинені військовослужбовцями, вирішують місцеві суди загальної юрисдикції. У більшості випадків провадження цієї категорії розглядають судді, які не мають елементарного досвіду військової служби. Також, враховуючи концентрацію військ на сході України і територіальний принцип судочинства, часто такі справи вирішують судді, котрі так чи інакше пов'язані з окупованими територіями: раніше проживали там, мають родичів на непідконтрольній Україні території тощо. То чи можуть вони приймати неупереджені, законні і справедливі рішення у кримінальних провадженнях стосовно військовослужбовців? Незважаючи на велику повагу до своїх колег, у мене є обгрунтовані сумніви з цього приводу.

У зв'язку із проведенням з березня 2014 року антитерористичної операції на території окремих районів Донецької та Луганської областей та значною концентрацією військ на сході України, на сьогодні найбільше злочинів, вчинених військовослужбовцями, обліковується саме в цих регіонах.

Кримінальні провадження розглядаються місцевими судами загальної юрисдикції відповідно до закріпленого статтею 125 Конституції України принципу територіальності, тобто, судами зони АТО та прилеглих районів. На наше переконання, судді цих судів порядні, компетентні і професійні, але є випадки, коли вони чи їх родичі проживають на непідконтрольній Україні території, а на роботу їздять на територію, підконтрольну нашій владі. Це, безумовно, має певний вплив на них при прийнятті рішень у справах, оскільки вони (судді) є такими ж звичайними людьми і



залежать від тієї обстановки і того соціуму, в якому проживають. Обставини воєнного конфлікту в будь-якому випадку впливають на прийняття того чи іншого рішення.

Найбільш розповсюдженим кримінальним правопорушенням у Збройних Силах України на сьогодні є самовільне залишення військової частини або місця служби, дезертирство. Приблизно від 6-ти до 8-ми тисяч військовослужбовців на даний час не виконують своїх обов'язків. В умовах війни ця цифра досить значна. Проте, є кримінальні провадження, у яких бійців звинувачують безпідставно. Наприклад, справа стосовно військовослужбовців 51-ї механізованої бригади (на даний час військова частина розформована), які у 2014 році, вибираючись з «котла» в районі Червонопартизанська, перетнули кордон з Росією у районі населеного пункту Ізварине Луганської області. Військовослужбовці зробили це вимушено, щоб не потрапити під обстріл незаконних військових формувань та підрозділів збройних сил Російської Федерації. Зараз шукають вже різні шляхи аби притягнути їх до кримінальної відповідальності і навіть закидають порушення Бойового статуту. Хоча, Бойовий статут – це не норма права. Це – алгоритм дій солдата, командира в різних видах бою. Судді місцевих територіальних судів не розуміють різниці між, наприклад, Статутом внутрішньої служби, який є законом, і Бойовим статутом. Бійці діяли в умовах вимушеної необхідності. Не можна говорити про самовільне залишення місця служби чи дезертирство, коли військовослужбовці були поставлені в такі жорсткі екстремальні умови, які очевидно несли загрозу їх життю і здоров'ю.

Ще однією важливою кримінально-правовою проблемою є незаконне поводження зі зброєю, перевищення службових повноважень, які несуть небойові втрати наших військових.

Обліковано значну кількість скарг родичів загиблих військовослужбовців, у яких вказано на ознаки того, що особу вбили, а слідчими Національної поліції за погодженням з прокуратурою закриваються кримінальні провадження з підстав того, що такі випадки визнаються як самогубство.

За такими фактами ретельна перевірка усіх обставин загибелі військовослужбовців не проводиться. У масштабах держави у нас немає єдиного механізму для того, щоб впливати на цю ситуацію. Є військова прокуратура, але вона, нажаль цими питаннями не займається, скеровуючи матеріали до територіальних правоохоронних органів. Тому справи не вирішуються місяцями, а то й роками. Можливість оскаржити відмову у реєстрації кримінального провадження звичайно є. Але чи буде від цього позитивний результат, можна посперечатися. Адже навіть після реєстрації кримінального провадження в ЄРДР, повинен діяти ефективний механізм судового контролю за роботою слідчих. Суддя має бути компетентним у військовій справі, щоб приймати законні і справедливі рішення у ході досудового слідства по кримінальних провадженнях, особливо пов'язаних із загибеллю військовослужбовців.

Відповідь також на закиди критиків, що спеціалізовані суди, яким є військовий суд, не передбачені Конституцією України та суперечать європейським демократичним принципам правосуддя.

Відповідно до статті 125 Конституції України судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається [1].

Але військові суди не є надзвичайними чи особливими судами. Військові суди – це суди загальної юрисдикції. Для їх утворення необхідно внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Внесення змін до Конституції України для їх створення – не потрібно.

На сьогодні військові суди ефективно діють майже в 40-ка розвинених країнах світу, у тому числі і Європи, які мають власні збройні сили. Фактично, кожна п'ята

держава світу має військові суди. У Європі нараховується тринадцять держав, що мають військові суди (Велика Британія, Бельгія, Болгарія, Греція, Іспанія, Італія, Кіпр, Люксембург, Нідерланди, Польща, Португалія, Туреччина, Угорщина. Французька Республіка хоча й скасувала діяльність військових трибуналів у 80-х рр. XX ст., але незабаром відновила їх функціонування (хоча й в обмеженому вигляді). Діяльність військових судів зовсім не суперечить демократичним принципам існування громадянського суспільства [2].

Діяльність військових судів у країнах Європи була предметом аналізу, дискусії та розгляду Постійним комітетом Ради Європи з прав людини в Страсбурзі в червні 2003 року. За результатами роботи, на підставі моніторингу та аналізу справ Європейського суду з прав людини Комітет прийняв Меморандум «Судочинство у військових справах» (16 червня 2003 р.), де в статтях 2 і 6 вказано, що наявність військових судів не суперечить Європейській конвенції про захист прав людини та основних свобод і зобов'язанням держав, що підписали вказану Конвенцію [2].

У статті 6 Меморандуму, зокрема, зазначається, що «в багатьох Державах-членах глибоко вкоренилась практика функціонування судів, які повністю або частково укомплектовані військовими, котрі беруть участь у проведенні судових розглядів щодо членів збройних сил, і Суд установив, що такий військовий суд може в принципі бути «незалежним і неупередженим судом» у цілях пункту 1 статті 6 Конвенції» [2].

Отже, можна констатувати, що в кількісному вимірі серед країн Європейського Союзу існує абсолютний пріоритет в усвідомленні необхідності існування військових судів, легітимізація їхньої діяльності підтверджена як Європейським судом з прав людини, так і Постійним комітетом Ради Європи.

Таким чином, дискусії щодо «недемократичності» держави, де існують військові суди є безпідставними.

6 червня 2017 року на базі Інституту держави і права ім. В.М. Корецького був проведений Круглий стіл з питань проблем військового судочинства та необхідності відновлення в Україні діяльності військових судів. За результатами роботи розроблено проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яким передбачається відновлення діяльності військових судів. Проектом запропоновано створити 12-14 гарнізонних судів, це будуть суди першої інстанції і один апеляційний суд, який знаходитиметься в Києві. У складі Касаційного кримінального суду Верховного Суду передбачена діяльність Військової палати. Для укомплектування цих судів усіх рівнів потрібно близько 100-120 суддів, які будуть залучені в межах загального штату судової влади України.

До компетенції військових судів пропонується віднести: розгляд кримінальних проваджень про військові кримінальні правопорушення, передбачені главою XIX Кримінального кодексу України; про усі кримінальні правопорушення, вчинені військовослужбовцями, у тому числі – в групі з цивільними особами; про кримінальні правопорушення, вчинені працівниками Збройних Сил України, при виконанні ними своїх службових обов'язків; розгляд справ про адміністративні правопорушення, передбачені главою 13-Б «Військові адміністративні правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення; розгляд адміністративних справ у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, пов'язаних з прийняттям на військову службу, її проходженням та звільненням з військової служби. Також, слід передбачити розгляд військовими судами кримінальних проваджень щодо притягнення до відповідальності учасників незаконних військових формувань, які зараз діють на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей та вирішення питання про можливість застосування амністії до таких комбатантів, відповідно до Мінських угод.

Реалізація проекту про відновлення діяльності військових судів в Україні позитивно вплине на стан військової дисципліни та правопорядку в армійських підрозділах за рахунок оперативного розгляду справ у розумні строки і, як наслідок, неухильного дотримання принципу невідворотності покарання, сприятиме поверненню віри військових у справедливість та довіри до досудової влади. Судді військових судів не будуть залежними від тих впливів, які сьогодні є на суддів з районів АТО. Діяльність військових судів у складі судової влади держави повністю виключить вплив на них з боку будь-кого, у тому числі, вплив військового керівництва держави. І найголовніше – права військовослужбовців будуть надійно захищені компетентним судом.

### ***Використані джерела:***

1. Конституція України від 28.06.1996 р. (редакція від 30.09.2016 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр)
2. Топчій В. В. Моделі систем військових судів у країнах Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз / В. В. Топчій // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2016. – Вип. 2. – С. 170–174.



***Буханевич Олександр Миколайович,***

*голова вченої ради Хмельницького університету управління та права, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права, доктор юридичних наук, доцент*

### **ЩОДО ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА»**

Для запровадження справжньої теорії послуг в діяльності органів публічної адміністрації, необхідно керуватись єдиними теоретичними засадами, в тому числі щодо розуміння правової природи, понять видів та ознак послуг.

При розкритті поняття «послуга» насамперед варто звернутися до етимології цього терміну. Так, послуга – це діяльність підприємств, організацій та окремих осіб, виконувана для задоволення чийх–небудь потреб. Під «послугою» розуміється вид корисної діяльності, яка не створює матеріальних цінностей або самостійного виду продукту, а результат цієї діяльності споживається в процесі її здійснення [15, с. 57]. За визначенням французьких вчених Девіда Шанда та Мортена Арнберга послуги можуть бути різного роду – це може бути виплата або отримання платежу, надання поради або інформації, освітніх чи транспортних послуг, а також забезпечення медичним обслуговуванням [22]. Водночас Ф. Котлер вважає, що послуга – це будь-яка діяльність, що являє собою благо, що його одна сторона може запропонувати іншій. Послуга за своєю суттю є невідчутною і не приводить до заволодіння власністю (до передачі власності) [12]. У Великому тлумачному словнику української мови послуга розуміється як служіння, дія, вчинок, що дає користь, допомогу іншому [3]. На думку А.П. Румянцева та Ю.О. Коваленко будь-які послуги – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за її зверненням (або вид діяльності, який задовольняє певну людську потребу) [20, с. 13]. Згідно з Державним класифікатором України, змістом послуги є наслідок безпосередньої взаємодії між постачальником і споживачем, внутрішньої діяльності постачальника для задоволення потреб споживача

[8]. Отже, послуга – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за ініціативою особи, на її прохання.

В юридичній науці визначення категорії «послуга» отримує неоднозначне тлумачення. Відповідно до ст. 177 Цивільного кодексу України договір про надання послуг має законодавчу регламентацію шляхом визнання послуги як самостійного об'єкта цивільних прав [23]. Крім цього, у даному кодифікованому акті є глава 63 «Послуги. Загальні положення», положення якої можуть застосовуватися до всіх договорів про надання послуг, якщо це не суперечить суті зобов'язання [23]. З огляду на це, правовідносинам, що формуються під час відплатного надання послуг, властиві всі ознаки цивільних правовідносин (юридична рівність сторін, принцип диспозитивності, свобода договору).

У свою чергу у адміністративному праві застосовується поняття «адміністративна послуга». Слід відмітити, що при наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата [17]. Вживання категорії «послуги» у сфері приватного регулювання і поява в українському законодавстві нового терміну «адміністративні послуги» зумовило виникнення такої проблеми як їх розмежування та ступінь правомірності використання методів регулювання, що властиві одному правовому інституту при регламентації іншого. Зважаючи на це, деякі представники юридичної науки взагалі ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «послуги» щодо діяльності органів влади, які здійснюють владні повноваження [4, с. 109–114]. Крім цього, необхідно зазначити, що в нормативно-правових актах термін «послуга» використовується у таких словосполученнях як «публічна послуга», «державна послуга», «муніципальна послуга», що, у свою чергу, призводить до неоднозначного розуміння.

З цього приводу експерти відмічали, що якщо ми не знаємо, що таке адміністративна послуга, як вона відрізняється взагалі від державної послуги, від соціальної послуги, від інших послуг, то ми потрапляємо в дуже небезпечну ситуацію [2, с. 63]. На наш погляд, адміністративні послуги та послуги, що надаються в межах цивільних правовідносин, є абсолютно різнопорядковими явищами.

Першу спробу сформулювати поняття «адміністративні послуги» здійснили вітчизняні дослідники на чолі з В.Б. Авер'яновим у праці «Адміністративна реформа для людини». На їхню думку, адміністративні послуги – це передбачена законом розпорядча діяльність уповноважених органів (органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їхніх прав, свобод та законних інтересів [1, с. 10].

Розглядаючи сутність правового інституту адміністративних послуг Г.М. Писаренко зазначає, що адміністративна послуга – це правовідносини, що виникають при реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи (за їх заявою) в процесі публічно-владної діяльності адміністративного органу для отримання певного результату [16, с. 10].

У свою чергу І.Б. Коліушко стверджує, що адміністративні послуги – це передбачена законом розпорядча діяльність адміністративних органів (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування), що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їх прав, свобод та законних інтересів [9, с. 107].

За визначенням О.Г. Стрельниченко адміністративні послуги – це публічна владна діяльність публічної адміністрації, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними і юридичними або іншими колективними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою [21, с. 173].

На думку В.К. Колпакова адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними, юридичними або іншими колективними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [11, с. 14]. І.П. Голосніченко зазначає, що адміністративна послуга – це діяльність уповноважених органів державної влади щодо створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [5, с. 63].

Дещо іншої думки щодо цього питання дотримується Т.О. Коломоець, взагалі не вживає термін адміністративні послуги, а ці послуги визначає як публічні. На її думку публічні послуги – це послуги, що надаються фізичним та юридичним особам державними органами щодо реалізації прав, свобод та законних інтересів у публічній сфері [10, с. 179].

О. Люхтергандт вважає, що поняття адміністративних послуг не охоплює речових (наприклад видання самої ліцензії) і фінансових послуг (видання грошей соціально незахищеним особам), розуміючи при цьому під адміністративними послугами «позитивні» індивідуальні акти, які приймаються з метою задоволення певних інтересів фізичних або юридичних осіб [14, с. 27].

Окреме бачення визначення адміністративних послуг та в цілому проблеми правового регулювання адміністративних послуг в Україні має Є.Ф. Демський, який узагальнив кілька трактувань поняття адміністративних послуг. Зокрема, на його думку, адміністративна послуга – це вчинення органом (посадовою особою) владних повноважень, дій які забезпечують юридичне оформлення надання суб'єкту звернення відповідних повноважень, що спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав і обов'язків для задоволення власних потреб морального, матеріального або особистого характеру [6, с. 83; 7, с. 79-91].

Автори академічного курсу з адміністративного права визначають адміністративну послугу як діяльність адміністративного органу, спрямовану на юридичне оформлення умов, визначених законодавством необхідними для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав, охоронюваних законом інтересів і виконання обов'язків фізичних або юридичних осіб, що здійснюється за зверненням цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт відповідного органу [20, с. 303].

Можна наводити й інші визначення досліджуваного нами поняття, проте вже зазначені вище положення виразно свідчать про розходження думок учених щодо адміністративних послуг і відсутність єдиного підходу.

Не є досконалим и законодавче визначення, так відповідно до п. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [17]. Із законодавчого визначення можна виділити ключові ознаки адміністративної послуги: 1) адміністративна послуга надається лише за заявою фізичної або юридичної особи; 2) заява призводить до певного результату, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків особи; 3) адміністративна послуга є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг; 4) адміністративна послуга надається відповідно до закону.

З урахуванням викладеного пропонуємо таке визначення досліджуваної правової категорії: адміністративна послуга – це публічно-владна діяльність суб'єкта надання

адміністративних послуг за зверненням фізичної або юридичної особи, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав, обов'язків та/або задоволення законних інтересів такої особи відповідно до закону, що призводить до певного результату.

Отже, адміністративна послуга завжди є публічною. Належність послуг до адміністративних визначається за такими ознаками:

1) адміністративні послуги надаються органами публічної влади шляхом реалізації владних повноважень. Адміністративні послуги можуть надавати виключно суб'єкти надання таких послуг, які зазначені у п. 3 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» [17]. Органи публічної адміністрації уповноважені вирішувати звернення особи шляхом прийняття відповідного рішення, тобто реалізовувати компетенцію у сфері надання адміністративних послуг;

2) повноваження органів публічної влади щодо надання певного виду адміністративних послуг визначаються законом. Це означає, що конкретне повноваження суб'єкта надання адміністративних послуг має бути закріплене виключно законом;

3) адміністративні послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб. Зі змісту ст. 3 Закону України від 2 жовтня 1996 року № 393/96–ВР «Про звернення громадян» слідує, що заява є одним із видів звернення особи з проханням про здійснення певних дій та/або прийняття рішень адресатом [18]. Діяльність органів публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг здійснюється суб'єктом надання таких послуг виключно за ініціативою суб'єкта звернення;

4) звернення спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав, обов'язків та/або задоволення законних інтересів такої особи. Це означає, що рішення прийняте за результатами розгляду звернення особи суб'єктом надання адміністративних послуг породжує, змінює чи припиняє права, обов'язки та/або задовільняє законні інтереси такої особи. Зауважимо, що, на нашу думку, відмова у задоволенні заяви суб'єкта звернення також є адміністративною послугою, адже суб'єкт надання таких послуг здійснює дії щодо розгляду звернення особи і свої обов'язки виконує;

5) процедура надання адміністративних послуг визначається законом. Порядок розгляду та вирішення справ з надання адміністративних послуг повинні чітко бути прописані в законі з метою забезпечення дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також захисту останніх від можливого зловживання владою посадовими особами;

6) діяльність органів публічної влади призводить до певного результату. За результатами розгляду звернення особи суб'єктом надання адміністративних послуг має бути прийняте відповідне рішення (задоволено заяву суб'єкта звернення щодо надання адміністративної послуги або відмовлено у задоволенні надання такої послуги). При цьому, слід відмітити, що відмова у задоволенні заяви суб'єкта звернення також є певним результатом. Це пояснюється тим, що суб'єкт надання таких послуг здійснив дії щодо розгляду звернення особи.

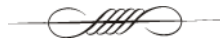
На відміну від поняття «адміністративні послуги» термін «публічні послуги» має ширше значення. Це пояснюється, насамперед, тим, що публічні послуги можуть надавати державні і недержавні структури, але головне, що їх об'єднує, – це зацікавленість суспільства в їхньому наданні, соціальна значимість [19, с. 12]. Поняття «публічні послуги», по суті, охоплює сфери суспільних відносин, які врегульовані і цивільним, і адміністративним правом. Однак зауважимо, що в цих сферах відбувається диференціація правового регулювання, яка зумовлена двома основними чинниками: суб'єктом надання послуги та змістом правовідносин, що при цьому виникають.

**Використані джерела:**

1. Адміністративна реформа для людини : науково-практичний нарис / І.Б. Коліушко, В.Б. Авер'янов, В.П. Тимошук, Р.О.Куйбіда, І.П. Голосніченко. – К. : Факт, 2001. – 72 с.
2. Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / Упорядник В. Тимошук. – К. : Факт, 2002. – 100 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Укл. і голов. ред. Т. В. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
4. Гаращук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? / В. Гаращук // Вісник АПрН України. – 2001. – № 3. – С. 109–114.
5. Голосніченко І. П. Доктринальні визначення поняття адміністративних послуг / І. П. Голосніченко // Право України. – 2009. – № 2. – С. 62–70.
6. Демський Е. Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа / Е. Ф. Демський // Юридична Україна. – 2010. – № 1 (1). – С. 79–86.
7. Демський Е. Ф. Адміністративні послуги. Поняття, ознаки та питання правового регулювання / Е. Ф. Демський // Вісник прокуратури. – 2010. – № 7 (109). – С. 79–91.
8. Державний класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005–96 : Наказ Державного комітету статистики України від 27 лютого 1996 року № 89. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=vb089217-96>.
9. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : [монографія] / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
10. Коломоець Т. О. Управлінські послуги в контексті взаємовідносин особи й органів місцевої влади в Україні : концептуальний і нормативний аспекти / Т. О. Коломоець // Актуальні проблеми державного управління. – 2002. – Вип. 7. – С. 178–182.
11. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність : [навч. посіб.] / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 256 с.
12. Котлер Ф. Маркетинг менеджмент : анализ, планирование, внедрение, контроль / Ф. Котлер. – СПб. : Питер, 1998. – 896 с.
13. Литвиненко І. Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав і свобод : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І. Л. Литвиненко. – К., 2003. – 20 с.
14. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – С. 27–31.
15. Малікіна О. А., Фуртатов В. С. Адміністративні послуги: сутність, ознаки, класифікація та місце в системі державного управління / О. А. Малікіна, В. С. Фуртатов // Наукові праці. Державне управління. – 2014. – Випуск 223. – Том. 235. – С. 56–60.
16. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні : організаційно-правові аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Г. М. Писаренко. – О., 2006. – 22 с.
17. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203–VI (редакція від 4.04.2018 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/5203-17](http://zakon.rada.gov.ua/go/5203-17)
18. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96–ВР (редакція від 05.10.2016р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/393/96-вр](http://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-вр)



19. Публичные услуги и право : [науч.–практич. пособие] / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М. : Норма, 2007. – 416 с
20. Румянцев А. П. Міжнародна торгівля послугами : [навч. посібник] / А. П. Румянцев, Ю. О. Коваленко. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 112 с.
21. Стрельниченко О. Г. Природа надання адміністративних послуг / О. Г. Стрельниченко // Наука і правоохорона. – 2011. – № 2. – С. 171–176.
22. Уряд для громад. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг / ОЕСР. – Львів : ЛФ УАДУ, 2000. – 293 с.
23. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435–IV (редакція від 07.03.2018 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/435–15



**Воротіна Наталія Вікторівна,**  
старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В.М. Корецького  
НАН України, кандидат юридичних наук, доцент

### **ГРОМАДСЬКИЙ БЮДЖЕТ ЯК ФОРМА БЕЗПОСЕРЕДНЬОЇ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Дуже важливим явищем, що відображає максимальну участь громадян в управлінні бюджетними справами, є існування в багатьох демократичних державах світу громадського (партисипаторного бюджету або бюджету участі) – це демократичний процес дискусії та прийняття рішень, в якому кожен житель населеного пункту вирішує, у який спосіб витратити частину місцевих чи державних ресурсів [1].

Ідея створення партисипаторного бюджету – коли самі мешканці пропонують і затверджують проекти міського розвитку – народилася у бразильському місті Порто-Алегро у 1980-х роках. У Бразилії була військова диктатура до середини 1980-х років, перші демократичні вибори відбулися лише у 1974 році. Зростало незадоволення мешканців міста, активізувалася низка проблем економічних і соціальних: низький рівень податкових надходжень, соціальні проблеми, високий рівень корупції. Домінувала олігархія, а вплив органів місцевої влади був надзвичайно низький, дитячі садочки, лікарні, школи перебували у занепаді. 1980-ті роки – це час активізації мешканців. Люди формують міські рухи за різними напрямками. Ідея бюджету участі чекала на втілення 5 років, і коли у місті до влади прийшла ліва робітничка партія, вона стала реальною, відбулося запровадження партисипаторного бюджету. То був не спосіб активізації мешканців, а комплексна програма, що передбачала певний спосіб керування містом. Ця ідея вписується у дві концепції – прямої демократії і лібералізації. Все починалося з зібрань на рівні мікрорайонів, де люди обговорювали проблеми, які їх турбують. В рамках цих зібрань обиралася ініціативна група, що контролювала процес реалізації. Таким чином, кошти почали використовуватися за побажаннями мешканців, вдалося підвищити рівень їх життя. Люди бачили, що фінансові ресурси використовуються раціонально, і більш охоче сплачували податки. Відповідно, вдалося покращити інфраструктуру міста. Ідея Порто-Алегро почала розповсюджуватися [2].

Основні принципи партисипаторного бюджету наступні [3]: рішення, що приймаються мешканцями під час голосування є обов’язковими до виконання; процес має циклічний характер (реалізується кожного року); в партисипаторному бюджеті йдеться не про поглиблення діалогу між окремим громадянином та окремим представником органів влади, а про зміцнення громади в цілому шляхом надання

можливості її членам дискутувати, обговорювати основні проблеми та приймати спільні рішення.

На сьогодні понад 1500 міст у світі втілюють ідею партиципаторного бюджетування або громадського бюджету. Так, наприклад, Польща впровадила бюджет участі громад в 2011 році. В Україні громадський бюджет запроваджується з 2015 року.

Наша держава лише набуває досвіду у цій сфері, при цьому законодавство апелює терміном «бюджет місцевого самоврядування». У 2015 році Фондація польсько-української співпраці ПАУСІ започаткувала у Чернігові, Черкасах та Полтаві проект «Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності та встановлення належного партнерства з органами влади». Зараз цей механізм здобув прихильність у багатьох містах України.

Проаналізувавши термінологію та дефініції громадського бюджету фахівці встановили [4], що є 15 варіацій назв та 24 варіації дефініцій. Найпопулярніші – громадський бюджет (26 органів місцевого самоврядування) та громадський бюджет (бюджет участі) (17 органів місцевого самоврядування). Також зустрічаються такі терміни, як бюджетування за участі громадськості, партисипаторний бюджет. Найчастіше громадський бюджет визначають як процес взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, направлений на включення жителів, які постійно проживають у межах міста, до прийняття рішення щодо розподілу визначеної міською радою частини міського бюджету. Різними є правила щодо того, хто може бути автором проекту, хто може голосувати й сам формат голосування. Змішане голосування використовується у 65 органах місцевого самоврядування, лише електронне – у 5 (у тому числі Київ, Одеса), а паперове у 12 (у тому числі Бердичів, Тростянець).

Бюджет громадських ініціатив забезпечує поліпшення інформування населення щодо планів органів місцевого самоврядування; раціоналізацію заходів і дій, визначення пріоритетів під час планування політики місцевих органів влади; зростання рівня задоволення діями місцевої влади; формування громадських лідерів; підвищення громадянської освіти. Підвищення відповідальності за свою діяльність як жителів, так і місцевої влади, а також одночасна взаємозалежність, повинні сприяти збільшенню довіри один до одного. Що, у свою чергу, надає мешканцям важелі впливу на владу і на використання власних коштів, чого так не вистачає українській системі самоврядування [5].

Громадський бюджет вже запроваджений і у столиці України. 22 грудня 2016 року на пленарному засіданні Київської міської ради депутати підтримали рішення «Про затвердження Положення про громадський бюджет міста Києва». Громадський бюджет абсолютно новий формат бюджетних взаємовідносин влади міста та громадськості. Фактично, це механізм безпосереднього впливу громади на те, як витрачаються кошти міста. Це дуже важливий крок з точки зору безпосередньої можливості громадянського суспільства визначати, на що потрібно витратити кошти киян [6].

Зазначимо, що 17 квітня 2018 року було внесено зміни до вказаного Положення, його було викладено у новій редакції. Згідно з Положенням, громадський бюджет міста Києва – це механізм взаємодії Київської міської ради та її виконавчого органу (Київської міської державної адміністрації) з громадськістю, спрямований на залучення учасників громадського бюджету міста Києва до участі у бюджетному процесі, подання командами проектів, прийняття участі у командах проектів, проведення голосування за проекти, здійснення контролю за їх реалізацією в межах визначених Київською міською радою параметрів громадського бюджету [7]. Змінами передбачено наступні новації [8]: усунуто розподіл на малі та великі проекти: мінімальна вартість ініціативи – 50 тис. грн, максимальна – 3 млн грн. Встановлено обов'язковий резерв до 20% у

кошторисі проектів, що гарантуватиме їхню повну та своєчасну реалізацію. Командам також надано можливість долучати спонсорів. Серед нововведень також – заборона підкupu голосів, політичної агітації, дискредитації інших учасників громадського бюджету та вимагання інформації про те, за який проект віддали голоси ті, хто взяв участь у голосуванні. Уперше в Україні запроваджено й рейтинг доброчесності. Зокрема, команди отримуватимуть бали за активність у громадському бюджеті, а за порушення правил або нечесну «гру» – бали втрачатимуть. Окрім того, порушників можуть не допустити до наступного бюджету. Проекти можна подавати за напрямками: безпека, дороги і транспорт, комунальне господарство, енергоефективність, культура і туризм, екологія, громадянське суспільство, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, спорт, ІТ, публічний простір тощо. Уже визначено орієнтовні суми фінансування громадського бюджету в 2020 та 2021 роках: 175 та 200 млн. грн. відповідно.

Згідно з дослідженням, що провів Центр розвитку інновацій НаУКМА [4], станом на кінець 2017 року громадський бюджет запроваджено у 91 органі місцевого самоврядування України – це 74 міста, 15 об'єднаних територіальних громад, одна районна й одна обласна рада. Загальний розмір громадського бюджету за 2015–2017 роки склав 684,7 млн. гривень, найменше виділили у Світловодську (50 тис. грн.), а найбільше – у Києві та Одесі (по 100 млн грн.). Розмір громадського бюджету із розрахунку на душу населення складає від 136,1 грн у Великосеверинівській ОТГ до 1,07 грн у Світловодську, у Києві – 17 грн у 2017 році і 34 грн. у 2018-му.

Таким чином, запровадження громадського бюджету в Україні є ще одним важливим кроком на шляху децентралізації бюджетної системи та підтвердженням європейського вибору України. Те, що громадяни мають можливість брати безпосередню участь у бюджетному процесі, впливаючи на розподіл фінансових ресурсів, є дуже важливим елементом демократії. Це неодмінно призведе до покращення рівня життя населення регіонів України, сприятиме більшій прозорості використання бюджетних коштів, зниженню рівня корупції. Те, що Україна так активно включилась у цей демократичний світовий процес свідчить про те, що зміни на краще у нашій державі все ж відбуваються.

### ***Використані джерела:***

1. Participatory budgeting project. URL: <https://www.participatorybudgeting.org/what-is-pb/>
2. Бюджет участі: історія та польський досвід. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://urbanua.org/dosvid/zakordonni-pryklady/141>
3. Аналітичний звіт «Партиципаторний бюджет». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.pauci.org/upload/files/Participatory\\_Budget\\_Dec2016.pdf](http://www.pauci.org/upload/files/Participatory_Budget_Dec2016.pdf)
4. Нотатки Воркшопу «Громадський бюджет: перезавантаження» 09 жовтня 2017 року, м. Київ. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://phm.gov.ua/?p=15726>
5. Филимонюк Н. Партиципаторний бюджет по-українськи. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://storyofmysoul.uamodna.com/articles/partycypatornyu-byudzhet-po-ukrayinsjky/>
6. Депутати Київської міської ради підтримали рішення «Про затвердження Положення про громадський бюджет міста Києва». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://24tv.ua/deputati\\_kiyivradi\\_uhvalili\\_gromadskiy\\_byudzhet\\_stolitsi\\_n763318](http://24tv.ua/deputati_kiyivradi_uhvalili_gromadskiy_byudzhet_stolitsi_n763318)
7. Про внесення змін до рішення Київської міської ради від 22.12.2016 № 787/1791 «Про затвердження Положення про громадський бюджет міста Києва»:

Рішення Київської міської ради від 17 квітня 2018 року № 436/4500. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmr.gov.ua/uk/provisions-public-budget>

8. Київрада внесла зміни до положень про громадський бюджет столиці. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jur-gazeta.com/golovna/kiyivrada-vnesla-zmini-do-polozhen-pro-gromadskiy-byudzhet-stolici.html>



**Галус Олена Олександрівна,**

*доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук, доцент*

## **ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРІВ В УКРАЇНІ**

Під виборами варто розуміти форму безпосереднього народовладдя, яка полягає у формуванні громадянами України, які мають право голосу, якісного та кількісного складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом таємного голосування.

Вибори є найбільш регламентованою формою безпосереднього народовладдя в Україні. Нормативно-правова база, що регулює порядок їх проведення, досить обширна. Вибори в Україні регулюються, перш за все Розділом 3 Конституції України, який має назву «Вибори. Референдум». Конституція України закріплює лише засадничі положення щодо виборів.

Основними законодавчими актами, які регулюють порядок проведення виборів є Закони України «Про вибори Президента України» [1], «Про вибори народних депутатів України» [2], «Про місцеві вибори» [3] (далі виборчі закони), «Про Центральну виборчу комісію» [4] та «Про Державний реєстр виборців» [5].

Наявність трьох виборчих законів не призвело до ефективного проведення виборів на всіх рівнях. Якщо порівняти всі три законодавчі акти, то можна побачити певні неузгодженості у регулюванні одних і тих же питань.

Проаналізуємо детальніше підходи виборчих законів до регулювання однотипних виборчих процедур.

Порядок внесення змін до уточненого списку виборців різниться при різних видах виборів. Так, відповідно до ст.42 Закону України «Про вибори народних депутатів України», зміни до уточненого списку виборців вносяться на підставі рішення суду та повідомлення органу ведення Державного реєстру виборців. У день голосування зміни до уточненого списку виборців вносяться виключно на підставі рішення суду [2].

Ст. 35 Закону України «Про вибори Президента України» наголошує, що зміни до уточненого списку виборців на звичайній виборчій дільниці вносяться на підставі рішення суду, прийнятого у порядку та у строки, визначені Кодексом адміністративного судочинства України; повідомлення органу ведення Державного реєстру виборців щодо усунення кратного включення виборця у списку виборців на цій виборчій дільниці. У день голосування ж зміни до уточненого списку виборців не вносяться [1].

У ст. 33 Закону України «Про місцеві вибори» визначено, що зміни та уточнення до уточненого списку виборців вносяться на підставі рішення суду, повідомлень органу ведення Державного реєстру виборців щодо усунення кратного включення виборця у списку виборців на цій виборчій дільниці. Такі зміни можуть бути внесені до 18 години

останньої суботи перед днем голосування. У день голосування зміни до уточненого списку виборців не вносяться [3].

Виборчі закони вживають різні терміни щодо означення моменту закінчення виборчого процесу, хоча ці процедури є ідентичними. Так, виборчий процес парламентських та місцевих виборів завершується через п'ятнадцять днів після дня офіційного оприлюднення результатів виборів, а виборчий процес президентських виборів – через п'ятнадцять днів після дня офіційного оголошення Центральною виборчою комісією результатів виборів Президента України або офіційною публікацією подання Центральної виборчої комісії до Верховної Ради України щодо призначення повторних виборів Президента України.

При цьому Закон України «Про вибори Президента України» у ч. 2 ст. 86 визначає, що офіційним оголошенням результатів виборів Президента України є опублікування результатів виборів Президента України у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» [1]. Ч. 1 ст. 100 Закону України «Про вибори народних депутатів України» визначає офіційне оприлюднення результатів виборів депутатів у газетах «Голос України» та «Урядовий кур'єр» [2]. Ч. 1 ст. 82 Закону України «Про місцеві вибори» аналогічно офіційно оприлюднює результати місцевих виборів, однак шляхом опублікування у відповідних місцевих друкованих засобах масової інформації [3].

Всі три виборчих закони передбачають подання декларацій про майновий стан до виборчих комісій під час реєстрації кандидатів на усіх видах виборів. Однак встановлено різний порядок подання та оприлюднення інформації з декларацій на парламентських, президентських виборах і на місцевих виборах.

Так, на президентських та парламентських виборах до виборчої комісії кандидатом подається декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за рік, що передує року початку виборчого процесу, за формою, визначеною відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», а відомості з декларації підлягають оприлюдненню на сайті Центральної виборчої комісії (стаття 57 Закону України «Про вибори народних депутатів України», стаття 50 Закону України «Про вибори Президента України»).

На місцевих виборах ж передбачено, що відповідна територіальна виборча комісія реєструє кандидата у депутати, кандидата на посаду сільського, селищного, міського голови, старости за умови подання до комісії серед інших документів також і декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за рік, що передує року початку виборчого процесу, за формою, встановленою Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» (стаття 45 Закону України «Про місцеві вибори»), тобто передбачено декларування згідно із нормами закону, який нині вже втратив чинність.

Недієвими до сьогодні видаються норми виборчих законів, що стосуються деяких підстав визнання виборів такими, що не відбулися. Так, ч.4 ст.84 Закону України «Про вибори Президента України» визначає, що якщо до виборчого бюлетеня для голосування у день виборів було включено не більше двох кандидатів на пост Президента України і за результатами голосування у день виборів Президента України жоден кандидат не був обраний відповідно до вимог частини третьої цієї статті, Центральна виборча приймає рішення про звернення до Верховної Ради України з поданням про призначення повторних виборів Президента України. Ч. 3 цієї статті вказує, що обраним у день виборів Президентом України вважається кандидат, який одержав на виборах більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні [1]. Якщо проаналізути ст. 71 згаданого закону, яка визначає, що до виборчого бюлетеня для голосування в день виборів вносяться лише відомості в алфавітному порядку за прізвищами зареєстрованих кандидатів на пост Президента України. Що ж

стосується графи «Не підтримую жодного кандидата», то вона відсутня у виборчому бюлетені. За таких умов, у випадку включення до бюлетеня для голосування двох або одного кандидата, неможливо видається ситуація, що не буде обрано жодного кандидата.

Фактично виборці позбавлені права не підтримати таких кандидатів, адже недійсними вважаються виборчі бюлетені, у яких не поставлено жодної позначки.

Ч. 30 ст. 78 опосередковано визначає, що кількість виборців, які взяли участь у голосуванні на виборчій дільниці має дорівнювати сумі кількості недійсних виборчих бюлетенів на виборчій дільниці та кількості виборчих бюлетенів, голоси в яких подані за кожного кандидата [1].

Тому проаналізувавши норми Закону України «Про вибори Президента України» бачиться, що вибори можуть бути визнані такими, що не відбулися, якщо до виборчого бюлетеня для голосування у день виборів було включено не більше двох кандидатів на пост Президента України і за результатами голосування у день виборів Президента України жоден кандидат не був обраний, лише у випадку, якщо більше половини виборчих бюлетенів, що були видані виборцям, які взяли участь у голосуванні, будуть визнані недійсними.

Аналогічні норми щодо підстав визнання виборів такими, що не відбулися, містяться також і у Законах «Про вибори народних депутатів України» та «Про місцевих виборах». Тому, на нашу думку, з метою здійснення громадянами права на вільне волевиявлення в день виборів, варто у новому Виборчому кодексі передбачити внесення до виборчого бюлетеня окрему графу «Не підтримую жодного кандидат, списку кандидатів від політичних партій» у випадку включення до виборчого бюлетеня одного або двох кандидатів чи партій.

Неодноразово авторитетними міжнародними організаціями (зокрема, Венеціанською комісією), науковцями та практиками ставилося питання про кодифікацію виборчого законодавства України. Вона допомогла б уніфікувати виборчі процедури президентських, парламентських та місцевих виборів. Такий законодавчий акт сприяв би встановленню єдиних процедур на виборах, унеможливив би зміну виборчих норм під час виборчого процесу в Україні тощо. До Верховної Ради України народними депутатами А. В. Парубієм, О. М. Черненком та Л. О. Ємцем було подано Проект Виборчого кодексу України № 3112–1 від 02.10.2015 р. [6].

На нашу думку, потрібно уніфікувати норми трьох виборчих законів, а також закону про всеукраїнський референдум, та прийняти Кодекс про вибори та референдуми, оскільки виборчий та референдний процеси схожі між собою, мають містити уніфіковані правила щодо принципів виборчого та референдного процесу, територіальної організації виборів та референдумів, процедури складання списків виборців та осіб, що беруть участь в референдумі, вимог до членів виборчих комісій та комісій з питань референдумів, передвиборної агітації та агітації з питань, що виносяться на референдум, процедури голосування та підрахунку голосів, бюлетенів для голосування, процедури оскарження рішень виборів та референдумів тощо.

#### ***Використані джерела:***

1. Про вибори Президента України : Закон України від 5 березня 1999 р. № 4 74–XIV (редакція від 01.01.2016 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-14](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-14)

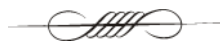
2. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4061–VI (редакція від 21.12.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4061-17](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4061-17)

3. Про місцеві вибори : Закон України від 14 липня 2015 року №595–VIII (редакція від 19.03.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon5.rada.gov.ua/laws/show/595–19

4. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 17 грудня 1997 р. №1932–IV (редакція від 19.04.2014 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1932–15

5. Про Державний реєстр виборців : Закон України від 22 лютого 2007 року №698–V (редакція від 01.01.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon5.rada.gov.ua/laws/show/698–16

6. Проект Виборчого кодексу України № 3112–1 від 02.10.2015 р. : поданий до Верховної Ради України народними депутатами А. В. Парубієм, О. М. Черненком та Л. О. Ємцем. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?pf3511=56671



**Гладкий В'ячеслав В'ячеславович,**

*асистент кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності Навчально–наукового інституту права ім. князя Володимира Великого, магістр права*

## **КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ ПРО СТАН КОРУПЦІЇ У ДЕРЖАВНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ**

Базовий характер уваги, яку приділяють інформації люди, у загальному психофізіологічному контексті не відрізняється від специфіки уваги, що приділяється інформації іншими істотами. Це пояснюється тим, що інформація для всіх живих істот є фундаментом їх буття, засобом виживання. Утім, в окресленому сенсі слід мати на увазі, що саме людина, з її надзвичайним прагненням до знань, котре дозволило їй еволюціонувати до певної міри, через розвиненість власної психіки, не здатна ігнорувати непотрібну для неї інформацію, критично осмислювати весь обсяг оброблюваної нею інформації. Небезпека збільшення маси неструктурованої та неперевіреної на надійність інформації, яку людина здатна поглинути, зумовлює «інформаційний хаос»: якщо той обсяг інформації, котрий дозволив роду людини вижити протягом мільйонів років, очевидно сприяв розвитку людини (динаміка збільшення обсягу інформації дозволяла людині поступово розвивати здатність до поглинання відповідних обсягів інформації), то динамічним чином зростаюча критична маса інформації протягом останніх 60-ти років все далі набуває руйнівних рис, – шкодячи здоров'ю людини, нездатної диференціально блокувати, пріоритетувати та структурувати інформацію, що на неї спрямована. Таким чином, прагнення людини до інформованості, що дозволило їй стати сучасною людиною, здатне також дезорієнтувати її власними обсягами, обумовити тривожні стани і розлади психічного здоров'я, а також у маніпулятивний спосіб підпорядкувати волі маніпулятора, що успішним чином використовується в інформаційних війнах різними державами, а також в процесі становлення авторитаризму та тоталітарного суспільства.

Примітно, що тоталітаризм у загальній теорії права та держави вчені пов'язують, як правило, зі суб'єктами права, оскільки, цілком логічним є те, що встановлювати ті чи інші політичні, політико-правові та правові режими здатна лише людина, їх сукупність. У той же час, невиправдано ігнорується той факт, що зміни режимів часто можуть відбуватися під впливом феноменів, об'єктивованих в реальній дійсності діями



людини. Перш за все, слід мати на увазі корупційну практику в державі, яка дозволяє виникати та затверджуватися корупції – соціально-економічному й юридично значимому феномену, безпосередньо пов'язаному з природою людини. Тотальна влада корупції у державі, виходить за обмежені можливості тоталітарного лідера держави, підпорядковуючи собі і його, і його народ, проникаючи не лише в об'єктивне, але й в суб'єктивне. Так, якщо диктатор може підкорити лише зовнішню свободу людини, корупція здатна проникнути набагато глибше, підкоряючи внутрішню свободу людини, а тобто – встановлюючи безумовну владу. Саме тому, у корумпованих державах заявити: «Держава – це я», – може лише сама корупція.

Безумовно, дієво «протистояти корупції, як ми вже раніше відзначали [1, с. 51–52], людство може шляхом забезпечення гідного існування людини, окультурення людини (не тільки в рамках антикорупційної культури, але й у сенсі загальносоціальної культури). Однак, у державах, які не можна назвати соціальними в реальній дійсності (зокрема, через неможливість держави виконувати цю роль у силу безлічі кризових явищ у суспільстві), найважливіше місце в окресленому питанні будуть займати різні адміністративно-правові способи, методи та засоби запобігання й протидії корупції. В означеному контексті важливе значення, звичайно ж, має те, з чого ми почали цю доповідь – специфіка прагнення людини до інформації (при цьому, що важливо, забезпечення державою кожної людини правдивою та упорядкованою інформацією є також забезпеченням гідного існування людини, тобто, це можна розцінювати як новий критерій соціальної держави). Слід підкреслити, що хаос інформації про протидію корупції в Україні, а також про нібито повну корумпованість, наприклад, судової гілки влади (в Україні це, більшою мірою, зумовлено тривалою політикою демонізації суддів, направленою на спотворення незалежності цієї гілки влади [див., напр.: 2, с. 183]) в сукупності дезорієнтують громадян та світове співтовариство (насамперед, «донорів», які фінансують і підтримують нашу державу, а, отже, потребують в наявності достовірної інформації про витрачання їх коштів). Ця дезорієнтація дозволяє панувати корупції в сучасній Україні, оскільки, як ми вже зазначали, людина не здатна адекватно оцінювати обстановку й умови буття, коли їх характеристика надмірно надлишкова. Зважаючи на це, людина виявляється неспроможним актором антикорупційної практики. З іншого боку, ті люди, які вже виявилися здатними адаптуватися до умов інформаційної епохи, в рамках захисного механізму блокують поглинання потоку відповідної інформації, залишаючись таким чином по ту ж сторону, що і перша група людей. Власне, саме окресленим чином в державі, як правило, і встановлюється *диктатура корупції* – продукт природи людини, що виходить за рамки свідомої сторони сутності людини.

Тому, проблема «білого шуму» інформації про корупцію в нашій державі, як і в інших державах пострадянського простору, в яких толерантність до корупції виявляється надзвичайно високою [3; 4, с. 4002–4010], повинна бути вирішена шляхом структуризації та підвищення достовірності інформації про корупцію, хоча, здавалося би, логічним, економічним й оперативним було б обмежити інформацію. Зокрема, китайські вчені Юпан Чжао (*Yupan Zhao*) та Бо Фан (*Bo Fan*), розглядаючи проблему «відкритості» інформаційних даних, які є в розпорядженні державних органів, підкреслюють, що ця «відкритість» обумовлює політичний, економічний, соціальний та культурний розвиток держави, передусім, з огляду на те, що за рахунок широкого доступу до зазначеної інформації громадськість буде стимулюватися до активної участі в урядових заходах, а самі інформаційні дані можуть бути повторно використані в процесі розробок оптимізації здійснення процесів, що відбуваються в суспільстві тощо [5, с. 1–2]. Саме тому, проблема надлишку інформації для ефективного здійснення антикорупційної практики повинна вирішуватися не шляхом обмеження цієї

інформації, а за рахунок структуризації та підвищення достовірності інформації про корупцію в державних органах. Більш того, коректність даного висновку підтверджується, зокрема, тим незаперечним фактом, що корупція поширюється та зміцнюється в своєму потенціалі там, де державні органи є «непрозорими».

У той же час примітним є те, що метою Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 2939–VI є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. З огляду на це, можемо дійти висновку, що вказаний законодавчий акт є не лише важливим елементом нормативної бази інформаційного антикорупційного забезпечення в державних органах України, але й важливим нормативно–правовим «інструментом» запобігання корупції в цих органах. Однак, наявність цього документу є недостатнім для вирішення питання інформатизації щодо рівня корупції в державних органах, яка, як ми вже зазначали, сприятиме антикорупційній практиці в державі та певною мірою послаблюватиме корупцію загалом. Між тим, вказуючи на потребу вирішення проблеми інформатизації суспільства та державних органів з приводу рівня корупції в цих органах, перш за все слід мати на увазі саме запобігання та протидію корупції шляхом розробки та прийняття на законодавчому рівні національної програми інформатизації про стан корупції в державних органах та її концепції, а також за рахунок розробки, затвердження та реалізації ефективної програми дій реалізації означеної концепції, розрахованої на довгострокову та короткострокову перспективу здійснення відповідної антикорупційної практики.

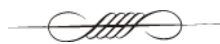
Національна програма інформатизації про стан корупції в державних органах (далі – НПІСК) в своїй структурі має містити універсальні норми, котрими би ефективно регулювались відповідні відносини. Зокрема, у розділі I «Загальні положення» будуть міститись наступні статті: (1) основні терміни та поняття (зокрема, «інформатизація про стан корупції»); (2) НПІСК та її структура (слід вказати, що НПІСК є частиною Національної програми інформатизації (далі – НПІ)); серед структурних елементів обов'язково має бути вказані концепції та програми дій щодо інформатизації про стан корупції в державному органі, котрі повинні розробляти та централізовано затверджувати усі державні органи); (3) завдання законодавства про інформатизацію про стан корупції в державних органах; (4) сфера дії НПІСК (це, насамперед, відносини, які виникають у процесі формування та виконання НПІСК, незалежно від того, чи нормативно впливають ці відносини з норм відповідної Програми); (5) суб'єкти НПІСК; (6) головна мета НПІСК (створення необхідних умов для забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною, структурованою та повною інформацією про стан корупції та запобігання й протидії корупції в державних органах шляхом використання існуючих інформаційних технологій); (7) основні завдання НПІСК (щонайперше, це створення загальнодержавної мережі інформаційного забезпечення антикорупційної практики); (8) загальні засади реалізації НПІСК; (9) взаємозв'язок НПІСК та НПІ, державної антикорупційної політики. Поряд із тим, у Розділі II «Формування і виконання НПІСК» мають врегулюватись основні питання об'єктивізації Програми, зокрема: (1) визначатись статус та соціально–правове значення Концепції НПІСК; (2) порядок представлення та затвердження НПІСК, а також її формування; (3) керівник НПІСК (ним має виступати Національне агентство з питань запобігання корупції, а для здійснення належного керівництва цією Програмою слід створити в НАЗК відповідний секретаріат); (4) програми інформатизації про стан корупції у державному органі (як ми вже зазначали, кожен державний орган має розробляти та централізовано затверджувати власну програму та концепцію інформатизації, що повинні відповідати НПІСК, а програми дій щодо здійснення цих

програм мають розроблятися та впроваджуватися в кожній структурній одиниці державного органу, за виконання яких будуть відповідати відповідні посадові особи цих структурних одиниць державних органів).

Що ж стосується пропонованої нами Концепції НПСК, то вона, будучи частиною НПІ (це необхідно відобразити у ст. 2 Закону України «Про НПІ» від 4 лютого 1998 р. № 74/98–ВР), НПСК, та ідейно відповідаючи Концепції НПІ, що затверджена Законом України від 4 лютого 1998 р. № 75/98–ВР (відповідне слід відобразити у розділі VI вказаної Концепції 1998 р.), має включати характеристику сучасного стану інформатизації про стан корупції в державних органах, стратегічні цілі вказаного процесу та його основні принципи, очікувані наслідки реалізації НПІ.

### ***Використані джерела:***

1. Гладкий В. В. Долгосрочные перспективы преобразований в Украине в свете антикоррупционной политики / В. В. Гладкий // Юридичні науки: проблеми та перспективи: матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (Івано-Франківськ, 19 трав. 2017 р.): у 2-х ч. – Херсон : Гельветика, 2017. – Ч. 2. – С. 50–53.
2. Гладкий В. В. Суб'єктивна сторона вопроса использования судьями технических средств во время судебного заседания / В. В. Гладкий // Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Северодонецьк, 13–14 квіт. 2017 р.). – Северодонецьк : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2017. – С. 181–185.
3. Clarkson A. Post-Soviet Saviours? Ukraine, Russia and the Dark Side of the War against Corruption // Political Insight. – 2018. – Vol. 9(1). – P. 26–29. – DOI: 10.1177/2041905818764704.
4. Hladky V.V. The Manifestation of Corruption in Eastern Europe // Path of Science. – 2018. – Vol. 4, No 1(30). – P. 4001–4012. – DOI: 10.22178/pos.30–5.
5. Zhao Y., Fan B. Exploring open government data capacity of government agency : Based on the resource-based theory // Government Information Quarterly. – 2018. – Vol. 35(1). – P. 1–12. – DOI: 10.1016/j.giq.2018.01.002.



***Головка Катерина Володимирівна,***

*здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства  
Ужгородського національного університету, кандидат юридичних наук*

### **СТАТУТ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ ЯК КОДИФІКОВАНИЙ АКТ**

В українській юридичній літературі вельми небагато уваги приділяється статутам територіальних громад як кодифікованим актам підзаконного характеру. Нещодавно до числа вчених, які досліджують це питання, приєдналась І.В. Ідесіс, авторству якої належить низка статей про статути територіальних громад міст та захищена у 2006 р. дисертація на здобуття наукового ступеня юридичних наук на тему «Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики». У статті аналізуються пропозиції І.В. Ідесіс, що можуть стати у нагоді при систематизації муніципального законодавства. До них належать ідея впровадження поняття «концепція статуту територіальної громади» та виокремлення двох концепцій – сучасної («статут–кодифікований акт») та перспективної («статут – міська конституція»).

«Розгортаючи» цю цікаву пропозицію на підставі матеріалів її дисертаційного дослідження можна узагальнити, що авторка пропонує на підставі того, яку теорію місцевого самоврядування застосовано, та який планується обсяг статуту територіальної громади, виокремлювати такі види концепції статутів територіальних громад:

- перспективну («статут – міська конституція»), що ґрунтується на громадській теорії місцевого самоврядування;
- сучасну («статут – кодифікований акт»), що ґрунтується на державницькій теорії місцевого самоврядування.

Залишається питання щодо того, чому І.В. Ідесіс не застосувала змішану, громадсько–державницьку теорію місцевого самоврядування, при виокремленні концепцій статутів територіальних громад. На жаль, у дисертаційному дослідженні автор лише констатує, що «у літературі існує розмаїття теорій місцевого самоврядування – разом з громадською та державницькою теорією, виокремлюють такі теорії, як господарська, радянська, теорія муніципального дуалізму, теорія соціального обслуговування, ін.» та підкреслює, що «для виокремлення концепцій статутів територіальних громад автором було використано дві основні теорії місцевого самоврядування – громадську і державницьку. Адже будь-яка концепція передбачає досить високий рівень наукового узагальнення» [1, с. 166].

Ймовірно, що необхідно або доопрацювати ідею автора, або при практичному застосуванні пропозиції І.В. Ідесіс щодо концепцій статутів територіальних громад, у разі наявності елементів як громадської, так і державницької теорій місцевого самоврядування, – виявляти, які з елементів переважають у концепції статуту територіальної громади. Однак, останній шлях є вельми хибним – адже, наявність кількох ознак державницької теорії серед значно більшої кількості ознак громадської теорії може «звести нанівець» «чисельну перевагу» ознак громадської теорії місцевого самоврядування. Отже, саме у розробках у цьому напрямі полягають перспективи подальших досліджень цієї тематики.

І.В. Ідесіс так характеризує сучасну концепцію статутів територіальних громад українських міст (варто зазначити, що її напрацювання доцільно розповсюдити не тільки на міста):

- «статут територіальної громади міста розглядається як кодифікований акт, у якому узагальнено (часто з повторами) норми про міську територіальну громаду, про її історичні та інші особливості, про міське самоврядування та органи і посадових осіб, що його здійснюють, про роль членів територіальної громади у здійсненні міського самоврядування, про матеріальне та фінансове забезпечення територіальної громади, про взаємовідносини територіальної громади та сформованих нею органів з іншими суб'єктами;

- переважна більшість цих питань регламентується на загальнодержавному рівні (і тільки відтворюється у статуті), у зв'язку з чим статут територіальної громади міста не розглядається як акт, наявність якого для територіальної громади є обов'язковою;

- після прийняття статуту територіальної громади рішенням міської ради, він потребує державної реєстрації для набуття чинності;

- внесення змін та доповнень до статуту територіальної громади відбувається тим самим шляхом, що й внесення змін та доповнень до інших рішень міської ради;

- у зв'язку з вищезазначеним, юридична сила статуту територіальної громади аналогічна юридичній силі рішень міської ради» [1, с. 168, 170].

Що ж до Перспективної концепції статутів територіальних громад українських міст, то автор характеризує її наступним чином:

– «статут територіальної громади міста розглядається як «місцева конституція». У ньому акцентується увага не на тих питаннях міського самоврядування, які врегламентовані на загальнодержавному рівні, а на історичних та інших особливостях міської територіальної громади, на історичних та інших особливостях міського самоврядування, на правах членів конкретної міської територіальної громади, на широкому переліку форм безпосередньої локальної демократії (з детальною регламентацією кожної з форм в окремому додатку до статуту);

– прийняття статуту територіальної громади міста є обов'язковим, насамперед для захисту права членів територіальної громади на участь у міському самоврядуванні;

– статут територіальної громади міста приймається на міському референдумі;

– статут міської територіальної громади не потребує державної реєстрації, він набуває чинності з дати його прийняття;

– внесення змін та доповнень до статуту територіальної громади міста відбувається двома шляхами: у деякі розділи зміни та доповнення має право вносити міська рада своїми рішеннями, у деякі – виключно члени територіальної громади на міському референдумі;

– статут територіальної громади має найвищу юридичну силу у системі міських актів нормативного характеру» [1, с. 170–171].

Щодо цієї авторської пропозиції слід зазначити, що в ній має місце неточність, яка ймовірно що викликана недостатньою увагою І.В. Ідесіс до питань систематизації законодавства, у т.ч. муніципального законодавства. Слід погодитись з цитованою до І.В. Ідесіс Н.М. Кошіль в тому, що будь-який статут територіальної громади в Україні слід розглядати як кодифікований акт [2]. А тому вести мову про дві концепції статутів територіальних громад, тільки одна з яких пов'язана зі згадкою про такий вид систематизації, як кодифікація, навряд чи є вірним. Також варто зауважити, що конституція (писана) – це також кодифікований акт, а тому навряд чи плідно протиставляти «статут – конституцію» «статуту – кодифікованому акту».

Це зауваження стосується формального погляду як на кодифікований акт у цілому, так і на конституцію, і на статут територіальної громади зокрема. Ймовірно що І.В. Ідесіс, застосовуючи метод абстрагування, «відкинула» формальні ознаки писаних конституцій та статутів територіальних громад, та зосередилась на їхньому змісті, на їхній сутності. Але у такому випадку слід було б обрати більш точні назви для запропонованих концепцій статутів територіальних громад. Ще раз підкреслимо, що розробки І.В. Ідесіс мають значний ступінь актуальності та важливості, – адже вони привертають увагу до доволі важливого питання та спонукають до наукового дискурсу.

### ***Використані джерела:***

1. Ідесіс І.В. Статути територіальних громад українських міст: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / І.В. Ідесіс. – Ужгород, 2016. – 222 с.

2. Кошіль Н.М. Кодифікація у статутах актів місцевих рад з питання участі населення у здійсненні місцевого самоврядування / Н.М. Кошіль // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. – 2016. – № 5. – С. 16–19.



*Дука Валерія Володимирівна,  
аспірант кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права*

### **АНАЛІЗ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН»: ЕФЕКТИВНІСТЬ ДІЇ ЙОГО НОРМ ПРИ ЗВЕРНЕННЯХ ГРОМАДЯН, ЩО ПЕРЕТИНАЮТЬ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ**

Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1, с. 6]. Таку норму містить Конституція України. Зміст її дещо абстрактний, тому його глибинна суть та порядок реалізації визначений низкою нормативно-правових актів, що складають собою законодавство про звернення громадян.

Основним джерелом у функціонуванні цих правовідносин, після Конституції, є Закон України «Про звернення громадян» (далі – Закон).

Його аналіз неодноразово ставав об'єктом досліджень, були висвітлені його позитивні та негативні сторони. Та ми пропонуємо його розгляд з позиції контрольних органів та служб, що функціонують на пунктах пропуску через державний кордон.

Цей Закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [2]. Саме так стверджує преамбула вищезгаданого Закону, але погодитись з цим, ми, на жаль, не можемо. Особливо з практичною ефективністю його норм у правовідносинах, що виникають між суб'єктами звернення при перетинанні державного кордону України.

Одразу можемо звернути увагу на 3-й абзац статті 1 Закону, в якому йде мова про те, що особи, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території, мають таке ж право на подання звернення, як і громадяни України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами [2]. Враховуючи специфіку пропускних операцій в пунктах пропуску через державний кордон, доречнішим було би більш розширене тлумачення звернень від осіб, що не є громадянами України.

Стаття 3 Закону містить основні терміни, що вживаються в ньому, і надає стисле поняття різних видів звернень громадян. На нашу думку, зручнішим для застосування Закону на практиці, доречним було б об'єднання Закону України «Про звернення громадян» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Класифікатора звернень громадян», як додатку до нього.

Також проблемним питанням при розгляді звернень громадян контрольними органами та службами, що здійснюють контроль у пунктах пропуску через державний кордон, є мова звернення. Нагадуємо про значний потік іноземних громадян, осіб без громадянства та біженців, які не володіють українською мовою чи мовою регіональних меншин. В такому випадку жодна стаття Закону не допомагає нам знайти практичного вирішення цього питання, а лише надає беззмістовне твердження про мову, «прийнятну для сторін» [2] без жодного роз'яснення до нього. Аналіз законодавства про мови також не дає нам вичерпного вирішення цієї проблеми, тому вважаємо, що вона потребує окремого та глибокого дослідження зі сторони держави.

Не має практичного підґрунтя також і розділ 3 Закону «Відповідальність за порушення законодавства про звернення громадян».

Особи, винні у порушенні цього Закону, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законодавством України.

У разі задоволення скарги орган або посадова особа, які прийняли неправомірне рішення щодо звернення громадянина, відшкодовують йому завдані матеріальні збитки, пов'язані з поданням і розглядом скарги, обґрунтовані витрати, понесені у зв'язку з виїздом для розгляду скарги на вимогу відповідного органу, і втрачений за цей час заробіток. Спори про стягнення витрат розглядаються в судовому порядку.

Громадянину на його вимогу і в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть бути відшкодовані моральні збитки, завдані неправомірними діями або рішеннями органу чи посадової особи при розгляді скарги. Розмір відшкодування моральних (немайнових) збитків у грошовому виразі визначається судом.

Подання громадянином звернення, яке містить наклеп і образи, дискредитацію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та їхніх посадових осіб, керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, заклики до розпалювання національної, расової, релігійної ворожнечі та інших дій, тягне за собою відповідальність, передбачену чинним законодавством.

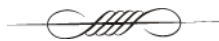
Витрати, зроблені органом державної влади, місцевого самоврядування, підприємством, установою, організацією незалежно від форм власності, об'єднанням громадян, засобами масової інформації у зв'язку з перевіркою звернень, які містять завідомо неправдиві відомості, можуть бути стягнуті з громадянина за рішенням суду [2].

І знову Закон пропонує нам загальні визначення з посиланням на інші нормативно-правові акти, не пропонуючи практичних шляхів вирішення, які були б актуальними саме для виду правовідносин, що виникають при зверненні громадян.

Безперечно, в загальних рисах Закон охоплює низку практичних питань, що виникають у використанні особами права на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, але дуже поверхнево і потребує значного доопрацювання зі сторони держави.

### ***Використані джерела:***

1. Конституція України від 28.06.1996 р. (редакція від 30.09.2016 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр)
2. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР (редакція від 05.10.2016 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>



***Душко Владислав Юрійович,***

*студент магістратури юридичного факультету Хмельницького університету управління та права*

## **ДОГОВІР ПРО СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ВИД МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО ДОГОВОРУ**

Відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 року, договір про співробітництво – це договір про умови співробітництва

територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування. При цьому під співробітництвом територіальних громад розуміються відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених згаданим законом формах з метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [1].

З метою забезпечення реалізації Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. [1], Урядом України й профільним Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України як центральним органом виконавчої влади, уповноваженим на реалізацію державної політики у сфері місцевого самоврядування, затверджено низку важливих нормативно-правових актів, зокрема накази Мінрегіону «Про затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних громад» від 27 серпня 2014 р. № 233 і «Про затвердження Порядку формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад» від 15 серпня 2014 р. № 225 тощо [2].

Станом на 01.12.17 р. за даними Реєстру договорів про співробітництво територіальних громад в Україні зареєстровано 111 договорів про співробітництво. Проекти реалізовані більше ніж в 400 громадах [3].

Зокрема, зареєстровані на цей час договори реалізуються за напрямками:

- створення комплексної системи поводження з твердими побутовими відходами, їх збирання, придбання спецтехніки;
- ремонт доріг місцевого значення;
- місцева пожежна охорона;
- спільне фінансування (утримання) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності;
- реконструкція амбулаторій загальної практики сімейної медицини;
- делегування виконання завдань (у сфері ведення реєстру територіальних громад);
- будівництво газопроводу;
- берегоукріплення, водозахисні споруди, захист від повені;
- розвиток мережі Інтернет;
- інші напрямки.

Відповідно до ст.3 Закону «Про співробітництво територіальних громад» суб'єктами співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст. Територіальні громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради. Тобто громадяни, представники бізнесу чи інші суб'єкти приватного права чи органи державної влади, районні або обласні ради не можуть бути стороною у договорі про співробітництво.

Ст. 4 Закону «Про співробітництво територіальних громад» визначено наступні форми співробітництва територіальних громад:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;
- реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;



- спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;
- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;
- утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Закон «Про співробітництво територіальних громад» визначає 5 послідовних та взаємодоповнюючих етапів організації співробітництва:

1. Ініціювання співробітництва.
2. Переговори про організацію співробітництва.
3. Підготовка проекту договору про співробітництво комісією з підготовки проекту договору про співробітництво.
4. Громадське обговорення та схвалення проекту договору про співробітництво.
5. Укладення договору про співробітництво.

Разом з тим, розподіл зареєстрованих в установленому порядку договорів співробітництва (за згаданими формами) не є однаковим. Найбільш поширеною формою співробітництва є реалізація спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів. Одночасно зовсім не набула поширення така форма співробітництва, як утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Договір є основною підставою виникнення зобов'язально-правових відносин (зобов'язань), зокрема між територіальними громадами, який встановлює певні суб'єктивні права і суб'єктивні обов'язки для сторін, що його уклали. Предметом договору завжди є певна дія, але ця дія може бути тільки правомірною. Якщо предметом договору буде неправомірна дія, тобто незаконна, то такий договір визнається недійсним.

Договір вважають дійсним за дотримання таких умов: законність дії; волевиявлення сторін; дотримання встановленої законом форми договору; право- та дієздатність сторін тощо.

Водночас законодавство України має певні недоліки, які певним чином гальмують сьогодні розвиток співробітництва територіальних громад. Чинне законодавство про співробітництво територіальних громад не включає районні ради до переліку суб'єктів співробітництва територіальних громад. Одночасно в багатьох випадках саме районні ради, які представляють (відповідно до національного законодавства) спільні інтереси територіальних громад відповідного району, є ініціаторами окремих проектів договорів та безпосередньо беруть участь у їх реалізації на практиці.

Ще однією важливою проблемою є відсутність можливостей, передбачених чинним законодавством, щодо приєднання інших громад до чинних проектів співробітництва територіальних громад. Дослідження практики застосування положень Закону України «Про співробітництво територіальних громад» та пропозицій деяких представників територіальних громад, які вже уклали договори про співробітництво чи мають наміри в недалекому майбутньому організувати співробітництво, засвідчили необхідність удосконалення розглядуваного закону.

Одночасно необхідно розглянути можливості вдосконалення ведення чинного державного реєстру проектів співробітництва територіальних громад (зокрема, уникнення дублювання інформації в реєстрі), визначення періоду реалізації відповідного проекту співробітництва територіальних громад (зокрема, у реєстрі дуже

часто визначено лише дату початку реалізації проекту, але не зазначено, протягом якого періоду він має бути реалізований).

Разом з тим, спостерігається значний розрив між датами підписання проекту співробітництва та його внесення до відповідного державного реєстру, існують певні проблеми щодо здійснення моніторингу ефективності реалізації проектів співробітництва територіальних громад тощо [4].

У зв'язку із цим доцільно не тільки внести зміни до відповідних нормативно-правових актів з питань ведення державного реєстру проектів співробітництва територіальних громад, а й покращити діяльність із цього питання відповідних державних органів, насамперед Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

### ***Використані джерела:***

1. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. №1508–VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/main/1508-18>

2. Співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС) : [ навч. посібник] / за заг. ред. В. В. Толкованова. – К., 2016. – 159 с.

3. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/reestr-01.12.2017.pdf>

4. Костіна Н. А. Розвиток співробітництва територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.04 / Н.А. Костіна. – Запоріжжя, 2017. – 227 с.



***Жуковська Катерина Миколаївна,***

*студентка магістратури юридичного факультету Хмельницького університету управління та права*

## **СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВИ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ УКЛАДЕННЯ ТА ВИКОНАННЯ ДОГОВОРІВ НА ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ**

Кожна держава здійснює свої функції за допомогою спеціально створеного державного апарату, тобто визначеної сукупності уповноважених державних органів. Орган держави – це організаційно і структурно уособлена частина державного механізму, яка наділена в установленому Конституцією України порядку державно-владними повноваженнями, правовими і матеріально-фінансовими ресурсами для реалізації завдань і функцій державної влади [1, с. 305]. Орган держави створюється державно-владним шляхом є організаційно-відокремленим та призначений для виконання державно-управлінської діяльності [2, с. 9]. Тому під органом держави розуміють частину державного апарату (організації), яка має власну структуру, штат службовців і в межах встановленої компетенції здійснює від імені і за дорученням держави функції державного управління в окремих сферах суспільного життя. Завдання і функції Української держави реалізуються через діяльність відповідних органів держави, правовий статус яких закріплюється в Конституції України, інших нормативно-правових актах. Наука конституційного права виділяє такі ознаки органу держави, як: конституційно-правовий статус; особливості формування; характер

державно-владних повноважень; специфіка взаємовідносин різних органів держави і структур громадянського суспільства [3, с. 377].

Державно-владні повноваження як ознака органу державної влади як суб'єкта правовідносин є необхідним атрибутом усіх органів держави. Своє юридичне вираження такі повноваження органу державної влади знаходять у його компетенції, як сукупності його предметів відання, прав та обов'язків. Компетенція органу держави – це сукупність його владних повноважень [4, с. 470]. Конкретне повноваження органу вважається юридично закріпленим за ним правом і одночасно, як правило, обов'язком з прийняття правових актів, інших заходів, спрямованих на виконання його завдань і функцій. Тому важливе значення в системі нормативно-правових актів, що визначають повноваження органів держави у сфері укладення та виконання договорів на використання природних ресурсів відведено законам та кодифікованим актам, які регламентують правовий режим використання, охорони та відтворення природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення.

Тому орган державної влади – це організаційно і структурно уособлена частина державного механізму, яка наділена в установленому законодавством порядку державно-владними повноваженнями, правовими і матеріально-фінансовими ресурсами для реалізації завдань і функцій державної влади [5, с. 305], що реалізуються з урахуванням конституційно-правового статусу (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, державна адміністрація, орган місцевого самоврядування), особливостей формування (Державне агентство водних ресурсів України); характеру владних повноважень (Міністерство аграрної політики України, районна державна адміністрація, об'єднана територіальна громада) та специфіки взаємовідносин різних органів держави (Кабінет Міністрів України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України).

Однак, розбудова державності в Україні та формування системи належного укладення та ефективного виконання договорів на використання природних ресурсів потребують чіткої організації виконавчої діяльності, забезпечення оперативності та повноти реалізації прийнятих рішень. Виконання зазначеного завдання значною мірою залежить від налагодження оперативної та дієвої системи взаємодії уповноважених органів. Зважаючи на те, що кожна держава здійснює свої функції за допомогою спеціально створеного державного апарату, тобто визначеної сукупності державних органів, така сукупність органів у сфері укладення та виконання договорів на використання природних ресурсів розпочала своє функціонування з часу проголошення незалежності та продовжує формуватися досі.

Отже, система органів, які забезпечують управління у сфері укладення та виконання договорів на використання природних ресурсів створюється з метою реалізації цілей та завдань державного управління щодо процесів, які відбуваються у суспільному житті є сукупністю органів держави, між якими розподілені різні види державної діяльності [6, с. 11]. Основне призначенням даних органів є виконання нормативно-правових актів на суспільні явища і процеси в частині укладення та виконання договорів на використання природних ресурсів. Такі органи можна поділити: за критерієм організаційно-правового рівня: вищий орган у системі органів виконавчої влади (Міністерство екології та природних ресурсів України); центральні органи виконавчої влади (Державне агентство лісових ресурсів України); місцеві органи виконавчої влади (районна державна адміністрація, селищна рада). За характером компетенції або змістом функцій органи виконавчої влади у сфері укладення та виконання договорів на використання природних ресурсів поділяються на органи загальної чи галузевої компетенції. За способом прийняття владних рішень органи

виконавчої влади у сфері укладення та виконання договорів на використання природних ресурсів поділяються на колегіальні та одноособові.

Діяльність органи виконавчої влади у сфері укладення та виконання договорів на використання природних ресурсів повинна сприяти реалізації законів з використанням владних повноважень, що дозволить не тільки приймати рішення щодо укладення договорів на використання природних ресурсів, але і виконувати укладені договори та контролювати стан їх виконання. Відповідно система органів державного управління, які забезпечують укладення та виконання договорів на використання природних ресурсів є складною підсистемою єдиної цілісної системи органів державного управління, до складу якої входять з різним змістом та обсягом компетенції, масштабами діяльності. У той же час їх можна розглядати і як самостійну систему, що об'єднує різні органи в конкретній сфері. Зниження ефективності діяльності уповноважених державних органів у сфері укладення та виконання договорів на використання природних ресурсів, обумовлене необґрунтованими та постійними організаційними змінами, недостатнім нормативно-правовим регулюванням їх діяльності, фінансовим, матеріально-технічним забезпеченням.

Підсумовуючи вищезазначене, можна стверджувати, що різноманітність суб'єктів, які задіяні у процедурах укладення та виконання договорів на використання природних ресурсів, відсутність єдиного центру та узгодженої системи підпорядкованих органів не лише знижує якість їх укладення, але й здійснення контролю за їх виконанням. На нашу думку, система органів держави сферою укладення та виконання договорів на використання природних ресурсів потребує реформування, шляхом підпорядкування процедури їх погодження та укладення єдиному органу у сфері охорони довкілля, тобто Міністерству екології та природних ресурсів України та його територіальним підрозділам в частині укладення та виконання договорів на використання природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення з чітким визначенням завдань та повноважень, без дублювання окремих напрямків діяльності та шляхом створення єдиного державного реєстру таких договорів адміністратором якого має стати виключно профільне міністерство.

#### ***Використані джерела:***

1. Конституційне право України : [підручн. для студентів вищих навчальних закладів] / за ред. акад. Ю. М. Тодики. – К. : Ін Юре, 2002. – 544 с.
2. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. – К. : Наукова думка, 1979. – 79 с.
3. Органи державної влади в Україні : структура, функції та перспективи розвитку : [навч. посіб.] / за заг. ред. Н. Р. Нижник. – К. : Нічлава, 2003. – 288 с.
4. Погорілко, В. Ф. Конституційне право України. Академічний курс : [підручник] ; у 2-х т. / В. Ф. Погорілко. – К. : Юридична думка, 2006. – Т. 1. – 544 с.
5. Конституційне право України : [підручн. для студентів вищих навчальних закладів] / за ред. акад. Ю. М. Тодики. – К. : Ін Юре, 2002. – 544 с.
6. Державне управління : теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 348 с.



**Івановська Алла Миколаївна,**

*професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук, доцент*

## **ДО ПИТАННЯ ПРО ФОРМУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

Утворення Конституційного Суду України стало знаковою подією, рішучим кроком на шляху до визнаних світовою цивілізацією виправданих форм розвитку сучасного конституціоналізму, забезпечення у правовому житті нашої країни верховенства Конституції, послідовної і найповнішої реалізації її демократичних засад. Цьому сприяло те, що конституційний контроль в Україні здебільшого прийняв основні принципи організації і функціонування державних органів, характерні для багатьох західноєвропейських країн, щоправда, з деякими застереженнями, пов'язаними з труднощами перехідного періоду від минулої тоталітарної до сучасної демократичної правової держави. М. В. Савчин зазначає, що у механізмі державної влади в Україні Конституційному Судові належить першість у забезпеченні верховенства Основного Закону, конституційного ладу, основних прав і свобод. Цей орган виступає конституційним органом влади спеціальної компетенції, функції якого мають самостійний характер і займають важливе місце серед інструментів механізму стримувань і противаг [14]. Тому надзвичайно важливе значення має питання його формування.

Конституційний Суд України був заснований на підставі Конституції України 1996 року [9]. Основоположні норми про Конституційний Суд України встановлені у розділі 12 Конституції. Стаття 147 Основного Закону визначає правовий статус Конституційного Суду, ст. 148 встановлює його склад, порядок призначення суддів, вимоги до них. А відповідно до ст. 153 відповідні положення норм Конституції України конкретизуються в Законі України «Про Конституційний Суд України» від 13 липня 2017 р. [12] і в новому Регламенті Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 р. [13].

У світовій конституційно-правовій практиці існує декілька способів формування органів спеціалізованих органів конституційного контролю. По-перше, участь у формуванні персонального складу органу конституційного контролю приймається органами, що представляють три гілки влади (Болгарія, Грузія, Італія, Латвія, Молдова). Так, відповідно до статті 4 Закону «Про Конституційний Суд Латвії» суддів Конституційного суду стверджує Сейм. Трьох суддів Конституційного суду стверджують за пропозицією не менш як десять депутатів Сейму, двох – за пропозицією Кабінету міністрів і ще двох – за пропозицією пленуму Верховного суду. Пленум Верховного суду обирає кандидатів на посаду судді Конституційного суду серед суддів Латвійської Республіки [2]. По-друге, призначення (обрання) суддів Конституційного Суду здійснюється органами, що представляють дві гілки влади законодавчу і виконавчу (Австрія, Білорусь, Канада, Румунія, Чехія). Прикладом може бути досвід Республіки Білорусь. Згідно зі ст. 116 Конституції Республіки Білорусь Голову і п'ять членів Конституційного Суду призначає Президент, а шість – Сенат (верхня палата парламенту) [7]. По-третє, у формуванні конституційного суду бере участь виключно парламент (Федеративна Республіка Німеччина, Швейцарія, Бельгія, Хорватія, Угорщина, Португалія, Республіка Польща та ін). Так, згідно зі ст. 94 Конституції Федеративної Республіки Німеччина члени Федерального Конституційного Суду обираються в рівній кількості Бундестагом та Бундесратом [11]. Відповідно до ст. 12 Закону «Про Конституційний Суд Азербайджану» суддів

Конституційного суду призначає Міллі Меджліс Азербайджанської Республіки за поданням Президента Азербайджанської Республіки [1].

У Республіці Польща питання формування складу Конституційного Трибуналу та порядку призначення конституційних суддів регулюються безпосередньо положеннями Конституції. Згідно з ч. 1 ст. 194 Основного Закону Конституційний Трибунал складається із 15 суддів, які обираються індивідуально Сеймом на 9 років із числа осіб, які вирізняються юридичними знаннями [8].

У більшості зарубіжних країн застосовується змішаний спосіб, за якого у формуванні органів конституційного контролю беруть участь представники різних гілок влади або самостійно, або разом [16, с. 28].

Що стосується нашої держави, то 2 червня 2016 року було внесено у положення розділу XII Конституції України [9] (Конституційний Суд України), зокрема стосовно порядку відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України і вимог до особи судді Конституційного Суду України.

13 липня 2017 року прийнято Закон України «Про Конституційний Суд України» [12], в якому закріплена досить демократична процедура формування Конституційного Суду. Рівне право призначати суддів мають однаковою мірою три суб'єкти державно-правових відносин – Парламент, Президент України, з'їзд суддів. Відповідно до ст. 148 Конституції України та ст. 9 Закону України «Про Конституційний Суд України» Суд складається з 18 суддів: шість з них призначає Президент України, шість – Верховна Рада України і шість – з'їзд суддів України. Суддя Конституційного Суду України призначається терміном на дев'ять років без права бути призначеним повторно (ст. 16 Закону).

Глава 3 Закону України «Про Конституційний Суд України» встановлює низку жорстких вимог до судді Конституційного Суду України. Він повинен бути громадянином України, який досяг на день призначення сорока років, має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ятнадцять років, високі моральні якості, є правником із визнаним рівнем компетентності.

Практика призначення суддів саме за професійною ознакою прослідковується у багатьох конституціях зарубіжних країн. Так, ч. 2 ст. 7 органічного закону Грузії «Про Конституційний Суд Грузії» при підборі членів Конституційного Суду Грузії Президент, Парламент і Верховний Суд Грузії враховують професійний досвід кандидата, який відповідає високому статусу члена Конституційного Суду [10]. Конституція Словенії у визначенні вимог до судді Конституційного Суду оперує поняттям «професійні правники». Конституція Італії дозволяє обирати суддів Конституційного Суду із «ординарних професорів права університетів», а відповідно до Конституції Іспанії члени Конституційного Суду повинні призначатися із суддів, прокурорів, професорів, адвокатів, компетентність яких є загальновизнаною [6].

Стаття 11 Закону визначає, що суддя Конституційного Суду України у своїй діяльності та поза її межами дотримується встановлених Конституційним Судом стандартів професійної етики судді Конституційного Суду.

Необхідно зазначити, що вимоги щодо високих моральних якостей особи, яка претендує на посаду члена спеціалізованого органу конституційного контролю на сьогодні є непоодинокими у конституційному законодавстві зарубіжних країн. Так, згідно із ст. 103 Конституції Литовської Республіки «суддею Конституційного Суду можуть призначатися громадяни Литовської Республіки, які мають бездоганну репутацію». Схожі норми містяться у конституціях Польщі, Болгарії [5, с. 318].

Та ж стаття 11 Закону «Про Конституційний Суд України» встановлює такі обмеження: суддя Конституційного Суду має відповідати критерію політичної нейтральності. Суддя не може належати до політичних партій чи професійних спілок,

публічно виявляти прихильність до них, брати участь у будь-якій політичній діяльності. Суддею Конституційного Суду, зокрема, не може бути призначена на посаду особа, яка на день призначення: 1) є членом або обіймає посаду в політичній партії, іншій організації, яка має політичні цілі або бере участь у політичній діяльності; 2) є обраною на виборну посаду в органі державної влади чи органі місцевого самоврядування, має представницький мандат; 3) бере участь в організації або фінансуванні політичної агітації чи іншої політичної діяльності [12].

Суддя Конституційного Суду України не може суміщати свою посаду з будь-якою посадою в органі державної влади або органі місцевого самоврядування, органі професійного правничого самоврядування, зі статусом народного депутата України, депутата місцевої ради, з іншим представницьким мандатом, з адвокатською діяльністю, з підприємницькою діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу або отримувати іншу винагороду, за винятком здійснення викладацької, наукової чи творчої діяльності та отримання винагороди за неї, а також не може входити до складу керівного органу чи наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку (ст. 11 Закону).

Подібні положення містяться і у законодавстві зарубіжних країн. Так, наприклад, відповідно до ст. 11 Закону Азербайджанської Республіки «Про Конституційний Суд» судді Конституційного суду не можуть займати ніякої іншої виборної і призначуваної посади, не можуть займатися ніякою підприємницькою, комерційною та іншою оплачуваною діяльністю, крім наукової, педагогічної та творчої діяльності, не можуть займатися політичною діяльністю і складатися в політичних партіях, не можуть отримувати ніякої іншої зарплати, крім посадового окладу, а також коштів за наукову, педагогічну і творчу діяльність [1].

Таким чином, можна зробити висновок, що стрижневою фігурою, яка формує авторитет і суспільну оцінку діяльності Конституційного Суду України, є суддя Конституційного Суду України. І від того, наскільки діяльність кожного з них відповідає вимогам правосуддя у правовій державі, складається оцінка і формується громадська думка. А основою цієї оцінки є професійний рівень усіх суддів Конституційного Суду України [15, с. 29].

Статтю 12 Закону «Про Конституційний Суд України» закріплено конкурсні засади відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду. Однак, на жаль, Закон не встановлює порядок проведення відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду на конкурсных засадах як того вимагає нова ч. 3 ст.148 Конституції. Фактично прописаний у Законі порядок відбору кандидатів кожним суб'єктом призначення на посаду суддів Конституційного Суду (Парламентом, Президентом, з'їздом суддів) не буде суттєво відрізнятися від попередньо існуючого. Так, відповідно до ст. 12 Закону, Президент самостійно створює конкурсну комісію для призначення суддів за своєю квотою, і закон не встановлює жодних вимог до її складу, порядку діяльності, окрім того, що її членами можуть бути правники з «визнаним рівнем компетентності». Цей рівень знову-таки визначатиме Президент. Проведення «конкурсу» за таких умов, з високою вірогідністю, стане легітимізацією просування політично заангажованих суддів до складу Конституційного Суду.

Верховна Рада за своєю квотою взагалі не створює конкурсну комісію, її замінює Комітет Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя. Підготовку питання щодо розгляду кандидатур на посаду судді Конституційного Суду З'їздом суддів здійснює Рада суддів України, замість конкурсної комісії.

Тобто закон не зобов'язує суб'єкта призначення сформувати конкурсну комісію і провести конкурс, в якому ключовим буде фах кандидатури, а не її політична

лояльність. І такі положення не просто зводять конкурс нанівець. Вони прямо суперечать Конституції України, положення якої є нормами прямої дії.

Конкурсна комісія, Комітет, Рада суддів України упродовж одного місяця з дня оголошення про початок конкурсу в межах загального строку проведення конкурсу, передбаченого частиною шостою цієї статті, приймає заяви від осіб, які виявили намір обійняти посаду судді Конституційного Суду і відповідають встановленим Конституцією України вимогам (ч. 4 ст. 12 Закону).

Таким чином, відбір кандидатів здійснюється кожним суб'єктом самостійно та полягає у прийнятті заяв від кандидатів, оприлюдненні їх автобіографій і мотиваційних листів, вивченні документів та відомостей, наданих кандидатами, співбесіди з кандидатами, а також складання списку кандидатів, рекомендованих на посаду судді Конституційного Суду. Як справедливо зазначає Ю. В. Кириченко, законодавчо закріплена процедура відбору не містить конкурсних засад, вона не дає змогу виявити найгідніших. Отже практика призначення політично лояльних суддів Конституційного Суду України навряд зміниться [4].

Однак Конституційний Суд повинен бути тим органом, який стоїть поза політикою і на його формування не повинні впливати будь-які політичні симпатії, олігархічні інтереси та політичні домовленості. Адже, будучи органом конституційного контролю, Конституційний Суд є органом державної влади, який виступає нарівні з такими органами, як Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України. Це орган, який має спеціальне призначення в державі: забезпечення прав і свобод людини і громадянина, збереження принципу розподілу влади, забезпечення верховенства права [3, с. 64]. Цей державно владний інститут є важливою засадою зміцнення конституційних основ Української державності, перетворення Конституції у діюче право. Формуючи високопрофесійний склад Конституційного Суду України, у якого будуть відсутні ознаки політичної приналежності, можна очікувати і на прийняття легітимних, неупереджених рішень.

#### ***Використані джерела:***

1. Закон Азербайджанской Республики «О Конституционном Суде» от 23 декабря 2003 года. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://azertag.az/.../ZAKON\\_AZERBAIDZHANSKOI\\_RESP..](https://azertag.az/.../ZAKON_AZERBAIDZHANSKOI_RESP..)
2. Закон Латвийской Республики «О Конституционном Суде» (С изменениями, принятыми до 5 сентября 2013 года).– [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.parliament.am/library/.../latvia.pdf](http://www.parliament.am/library/.../latvia.pdf)
3. Івановська А. М. Правові засади функціонування Конституційного Суду України : [монографія] / А. М. Івановська. – Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2013. – 222 с.
4. Кириченко Ю. Новий Закон про Конституційний Суд України : недоліки та здобутки / Ю. Кириченко. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [news.liga.net/.../14787448-noviy\\_zakon\\_pro\\_konstituts\\_yn\\_y\\_sud\\_ukra\\_ni\\_nedol\\_k..](http://news.liga.net/.../14787448-noviy_zakon_pro_konstituts_yn_y_sud_ukra_ni_nedol_k..)
5. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. – К. : Українська правнича фундація ; Вид-во «Право», 1996. – 544 с.
6. Конституция Итальянской Республики / Пер. с итал. Л. П. Гринберга // Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : Издательская группа ИНФРА–М–НОРМА, 1997. – С. 423–450.
7. Конституция Республики Беларусь от 15 марта 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [by-law.narod.ru/](http://by-law.narod.ru/)



8. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [blog.vladey.com.ua](http://blog.vladey.com.ua) »
9. Конституція України від 28.06.1996 р. (редакція від 30.09.2016 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр)
10. Органический закон Грузии «О Конституционном Суде Грузии» (11.11.1997 № 1059). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://matsne.gov.ge/en/document/download/32944/.../pdf> –
11. Основной закон Федеративной Республики Германии, 23 мая 1949 г. (с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 года). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [worldconstitutions.ru/?p=155](http://worldconstitutions.ru/?p=155)
12. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13 липня 2017 року № 2136–VIII (редакція від 15.12.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/2136-19](http://zakon.rada.gov.ua/go/2136-19)
13. Регламент Конституційного Суду України : ухвалений на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України Постановою Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 року № 1–пс/2018. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ccu.gov.ua/docs/177](http://www.ccu.gov.ua/docs/177)
14. Савчин М.В. Конституційний суд України як гарант конституційного ладу : дис... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Савчин Михайло Васильвич; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2003. – 218 с.
15. Тесленко М. В. Судебный конституционный контроль в Украине : [монографія] / М. В. Тесленко ; вступ. ст. В. Ф. Погорилко. – К. : Ин-т государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, 2001. – 344 с.
16. Шаповал В. Суд як орган конституційного контролю (із зарубіжного досвіду) / В. Шаповал // Вісник Конституційного Суду України. – 2005. – № 6. – С. 20–33.



**Каденко Олег Анатолійович,**  
доктор медичних наук

## **РОЗВИТОК ЛІКАРСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ЯК НЕОБХІДНА УМОВА МЕДИЧНОЇ РЕФОРМИ**

Досвід функціонування найбільш ефективних національних систем охорони здоров'я показує, що без впровадження лікарського самоврядування навряд чи можна говорити про механізми управління якістю медичної допомоги, про запровадження нової системи охорони здоров'я, орієнтованої на партнерські відносини як між медичними працівниками, так і між медичними працівниками та пацієнтами. Дієве професійне лікарське самоврядування здатне сприяти підвищенню ефективності управління вітчизняною медичною галуззю і поліпшенню захисту прав та законних інтересів як лікарів, так і споживачів медичних послуг, тобто пацієнтів.

Національні саморегульовані організації лікарів об'єднуються у складі Всесвітньої медичної асоціації, що веде свою історію з 1947 р. Вищим представницьким органом Всесвітньої медичної асоціації є Всесвітня медична асамблея [1], яка ще у жовтні 1986 року на 38-ій асамблеї заклала у *Декларації щодо незалежності і професійної свободи лікаря* наступне положення: «надаючи лікарям незалежність і професійну свободу у проведенні медичної діяльності, суспільство забезпечує найкращу з можливих систем охорони здоров'я для своїх громадян, що, в

свою чергу, робить вагомий внесок у створення сильної та безпечної держави» [2]. У жовтні 1987 р. 39-та Всесвітня медична асамблея прийняла *Мадридську декларацію про професійну автономію та самоуправління лікарів* [3], яка проголосила необхідність самоуправління лікарської професії у будь-якій державі, незалежно від наявності у ній системи охорони здоров'я, та визначила основні принципи професійної автономії лікарів і самоуправління лікарської професії.

На сьогодні майже в усіх розвинених державах світу, насамперед Європи, основне місце в організації лікарської практики традиційно посідають національні самоврядні інституції (товариства, асоціації, лікарські палати, колегіуми лікарів тощо), які несуть юридичну та моральну відповідальність перед державою і суспільством за якість медичної допомоги, професійну підготовку лікарів і дотримання ними норм медичної етики. В Україні діє *Всеукраїнське Лікарське Товариство (ВУЛТ)*, яке вважає себе продовжувачем традицій Українського (Руського) Лікарського Товариства у Львові, заснованого у 1910 році та Всеукраїнської Спілки Лікарів, заснованої в Києві 1917 року [4]. А 23.11.2015 року було створено *Національну Лікарську Раду України* з метою об'єднання зусиль її членів для утвердження професійної автономії лікарів через запровадження лікарського самоврядування, як основи діяльності лікарської професії на благо суспільства [5].

Зауважимо, що в країнах Європейського Співтовариства, Північної та Південної Америки, Південної та Східної Азії, значній частині країн Африки прийнято закони, якими держава передала лікарському самоврядуванню регуляторні функції в управлінні системою охорони здоров'я та окреслила організаційні засади професійної діяльності лікарів.

В Україні, починаючи з 2006 року, також були спроби запровадити лікарське самоврядування на законодавчому рівні [6]. Останній законопроект «Про лікарське самоврядування» зареєстровано у ВРУ 06.04.2018 року [7]. Як зазначено у пояснювальній записці, метою прийняття цього Закону є впровадження професійного самоврядування лікарів та наділення органів лікарського самоврядування відповідними повноваженнями в сфері регулювання лікарської діяльності і контролю їх професійної відповідальності [8]. Підтримуємо думку авторів законопроекту про те, що цей акт дасть можливість через створення в Україні самоврядної лікарської організації збалансувати відносини між основними учасниками ринку медичних послуг, що створюється, а також збільшити відкритість і публічність системи управління в галузі охорони здоров'я, що сприятиме сталості і прогнозованості функціонування системи охорони здоров'я в Україні [8].

Законопроект передбачає введення спеціальної термінології, визначає засади, принципи та завдання лікарського самоврядування, окреслює порядок формування та функціонування органів лікарського самоврядування. Необхідно зауважити, що запропоновані способи формування органів лікарського самоврядування є досить демократичними і передбачають узгодження інтересів різних фахових спільнот (лікарів–спеціалістів, лікарів загальної практики, лікарів-стоматологів) через діяльність відповідних лікарських палат та їх спільного органу – фахової лікарської ради.

Обмеженість обсягу тез не дає нам змоги детально проаналізувати законопроект, але вважаємо за необхідне звернути увагу на запропоноване авторами законопроекту визначення лікарського самоврядування як професійного самоврядування лікарів, яке забезпечується гарантованим державою правом лікарів самостійно вирішувати питання своєї професійної діяльності і реалізується шляхом створення в порядку, встановленому цим Законом, організації самоврядування лікарів [7]. На нашу думку, таке визначення порушує правила побудови понять, адже у ньому зміст визначуваного поняття розкривається через визначаюче (самоврядування – самоврядування).

Логічніше було б просто написати: *лікарське самоврядування – гарантоване державою право лікарів самостійно вирішувати питання своєї професійної діяльності, яке реалізується шляхом створення в порядку, встановленому цим Законом, організації самоврядування лікарів.*

Отже, професійне лікарське самоврядування є надзвичайно потрібною та корисною моделлю управління медичною галуззю. Тому необхідно пришвидшити прийняття закону, який би врегулював місце організацій лікарського самоврядування серед інших суб'єктів публічної політики у сфері охорони здоров'я. Адже, *по-перше*, умови роботи медичних працівників повинні визначатися позиціями лікарських товариств, лікарям має бути гарантовані моральна, економічна та професійна незалежність, а медичне товариство повинно бути адекватно представлене в усіх державних інститутах; *по-друге*, кардинальні зміни в системі управління і фінансування медичної галузі потребують паралельного запровадження ефективних засобів контролю і протидії корупції, до числа яких відноситься і професійне самоврядування.

Необхідно також зазначити, що в сучасній українській законодавчій практиці вже є приклади законодавчого запровадження професійного самоврядування, зокрема Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» присвячує адвокатському самоврядуванню Розділ VII (ст.43–58), закріплюючи засади, завдання, організаційні форми адвокатського самоврядування [9]. Щодо запровадження лікарського самоврядування, то на увагу заслуговує думка Р.Ю. Гревцової про те, що загалом мова повинна йти не тільки про лікарське самоврядування, а й про самоврядування інших професій в охороні здоров'я [10, с. 7], адже ще у Концепції розвитку фармацевтичного сектору галузі охорони здоров'я України на 2011–2020 рр. [11] вказується на необхідність підготовки проекту Закону України «Про професійне медичне та фармацевтичне самоврядування».

#### **Використані джерела:**

1. Устінов О.В. Лікарське самоврядування : міжнародний досвід та перспектива впровадження в Україні / О.В.Устінов. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.umj.com.ua/article/68521/likarske-samovryaduvannya-mizhnarodnij-dosvid-ta-perspektiva-vprovadzhennya-v-ukr>
2. Декларація щодо незалежності і професійної свободи лікаря : Резолюція 38-ї Всесвітньої медичної асамблеї. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_326](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_326)
3. Мадридська декларація стосовно професійної автономії та самоуправління. Всесвітня медична асоціація від 01.10.1987. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/990\\_025](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/990_025)
4. Про ВУЛГ. Статус, місія та завдання. Офіційний сайт Всеукраїнського Лікарського Товариства. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.vult.org.ua/?page\\_id=232](http://www.vult.org.ua/?page_id=232)
5. Положення про Національну Лікарську Раду України. Офіційний сайт Всеукраїнського Лікарського Товариства. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.vult.org.ua/?page\\_id=346](http://www.vult.org.ua/?page_id=346)
6. Надюк З.О. Поєднання механізмів державного управління і лікарського самоврядування на ринку медичних послуг в Україні / З.О. Надюк. // Державне будівництво. – 2008. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2008\\_2\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_25)

7. Проект Закону про лікарське самоврядування від 06.04.2018 р. № 8250. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63819](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63819)

8. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про лікарське самоврядування». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63819](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63819)

9. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 № 5076–VI (редакція від 05.01.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>

10. Гревцова Р. Ю. Деякі питання законодавчого забезпечення розвитку охорони здоров'я в Україні / Р. Ю. Гревцова // Часопис Академії адвокатури України. – 2013. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chaau\\_2013\\_2\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chaau_2013_2_10)

11. Про затвердження Концепції розвитку фармацевтичного сектору галузі охорони здоров'я України на 2011–2020 роки : Наказ МОЗ України від 13.09.2010 р. №769. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mozdocs.kiev.ua/view.php?id=10782>



**Кісловський Андрій В'ячеславович,**  
аспірант кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія»

## ДО ПИТАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ПРЕАМБУЛИ У СТАТУТАХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД МІСТ

В українській юридичній літературі поки що не обговорюється питання необхідності преамбул як у статутах територіальних громад міст, так і взагалі у будь-яких нормативно-правових актах кодифікованого характеру. Однак ознайомлення з зарубіжною юридичною літературою дозволяє дійти висновку, що ця проблема є актуальною та має високий рівень практичного значення.

І.Ф. Лучіхіна, аналізуючи національну правову систему, доходить висновку, що в ній «існує 20 Кодексів, але багато з них не мають преамбули – вступної частини правового акта, яка призначена для роз'яснення його завдань і цілей. При таких обставинах представляє науково–практичний інтерес постановка питання – преамбула кодексу: юридична необхідність чи політична доцільність?» [1, с. 374]. Висловлені авторкою міркування щодо кодексів є доволі корисними та цікавими також і по відношенню до статутів територіальних громад міст, а тому доцільно навести їх.

І.Ф. Лучіхіна знаходить аргументи на користь того, що наявність преамбули у кодексі – це політична доцільність. Вона стверджує: «не випадково преамбула, хоча і в «прихованому» вигляді, але є в більшості ... кодексів. Однак для того, щоб преамбула кодексу в повній мірі виконувала регулятивну і виховну функції, виступала в якості ефективного засобу добровільності виконання законів, вона повинна офіційно присутнім в тексті такого релевантними правового акта, яким є кодекс» [1, с. 380]. Таким чином, авторка є прихильницею наявності преамбули в кодексах. Варто підтримати її точку зору та підкреслити, що преамбула є важливою не тільки для кодексів, але й для статутів територіальних громад, особливо для статутів територіальних громад міст.

І.Ф.Лучихина переконана в тому, що «присутність преамбули в кодексі – це і юридична необхідність. Непрямим чином вказані обставини підтверджується фактом внесення законодавцем зміни в преамбулу Бюджетного кодексу» [1, с. 380]. З цією тезою та з її аргументацією можна погодитись лише частково.

Справа у тому, що преамбула традиційно не містить правові норми. А тому доволі нелогічно виглядає внесення до неї змін та доповнень, хоча це й цілком можливо. Також важко вести мову про юридичну необхідність такої частини нормативно-правового акту, яка не має юридичної сили, хоча й це цілком можливо. У зв'язку з цим треба приділяти аргументації необхідності преамбули підвищену увагу.

Одним з авторів, яка ґрунтовно розглянула та узагальнила усі переваги наявності преамбули у нормативно-правовому акті, є Т.В. Кашаніна. Виходячи з її міркувань, «значення преамбули велике. Вона несе наступне навантаження:

- допомагає глибше і повніше зрозуміти значення нормативного акту, загострює увагу на актуальних питаннях правового регулювання;

- встановлюючи цілі і завдання, які стоять перед нормативним актом, офіційно констатує ці положення і тим самим зобов'язує виконавців мати їх на увазі при застосуванні окремих норм акту;

- формує правосвідомість користувачів нормативного акту, мобілізує громадськість на здійснення юридичних приписів, можна сказати, програмує адресатів на запропоновану поведінку;

- сприяє добровільній реалізації положень нормативного акту, оскільки формує у адресатів переконаність у необхідності діяти так, як наказує даний нормативний акт.

Преамбула важлива і для самих правотворчих суб'єктів: необхідність мотивувати нормативний акт стримує їх від прийняття непотрібних нормативних актів [2, с. 233–234].

Таким чином можна аргументувати важливість преамбули і для статутів територіальних громад міст.

Продовжуючи аналіз думок Т.В. Кашаніної, сформульованих щодо преамбул нормативних актів, наприкінці доцільно навести її узагальнення щодо помилок, які пов'язані з написанням преамбули з точки зору юридичної техніки:

- «в преамбулі замість мотиваційного введення міститься інформаційне введення. Інформацію про зміст нормативного акта цілком можна відобразити за допомогою його змісту;

- преамбула настільки мала, що відображає тільки мету і не створює мотивів видання нормативного акта. Це не сприяє формуванню у людей переконаності в необхідності виконувати приписи даного нормативного акту;

- в преамбулу вводяться нормативні положення, зокрема дефінітивні. Це розмиває нормативний матеріал;

- преамбула не виділяється, а зливається з основною частиною акта;

- інколи преамбула взагалі відсутня [2, с. 233–234].

Те, що відсутність преамбули Т.В. Кашаніна відносить до помилок з точки зору дотримання юридичної техніки, слугує ще одним аргументом на користь сформульованої тези щодо необхідності преамбули у статутах територіальних громад міст.

#### ***Використані джерела:***

1. Лучихина И. Ф. Преамбула кодекса : юридическая необходимость или политическая целесообразность? / И. Ф. Лучихина, Л. К. Хачатурова // Кодификация законодательства : теория, практика, техника : материалы международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25–26 сентября 2008

года) / Нижегородская акад. МВД России [и др. ; под ред. В. М. Баранова, Д. Г. Краснова]. – Нижний Новгород: Графика [и др.], 2009. – С. 374–380.

2. Кашанина Т.В. Юридическая техника : [учебник] / Т.В. Кашанина. – 2-е изд. пересмотр. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. – 496 с.



**Козут Ольга Володимирівна,**  
кандидат юридичних наук, доцент

### **ПОНЯТТЯ ВИДІВ ДІЯЛЬНОСТІ, ЯКИМИ ДОЗВОЛЕНО ЗАЙМАТИСЯ ОСОБАМ, УПОВНОВАЖЕНИМ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ АБО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Сьогодні ефективна антикорупційна політика є одним з пріоритетних напрямів діяльності нашої держави. Поширення корупції в органах державної влади та її укорінення в усіх сферах державного управління виділяються як основні та актуальні загрози національній безпеці України в Законі України «Про основи національної безпеки України» та в Стратегії національної безпеки України. На викорінення корупції були спрямовані Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки. І у законопроекті про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки корупція визнається одним з негативних соціальних явищ, що турбує українське суспільство і державу.

За оцінками Міжнародної недержавної організації Transparency International, індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) в Україні у 2017 році становив 30 балів зі 100 можливих, що відповідає 130 місцю з 180 охоплених дослідженням країн. У всесвітньому рейтингу CPI Україна цього року вперше з 2010 р. обійшла Росію (29 балів), але результати інших сусідів залишаються вищими: Польща – 60, Словаччина – 50, Румунія – 48, Угорщина – 45, Білорусь – 44, Молдова – 31 [1].

Не вдаючись у висвітлення позитивних та негативних причин такого становища, вважаємо за доцільне проаналізувати сутність одного з превентивних антикорупційних механізмів – *обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності*. Так, п.1 ч.1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» [2] забороняє особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, здійснювати сумісництво та суміщення з іншими видами діяльності. Але таке обмеження не є абсолютним, тому що існують винятки щодо деяких видів діяльності.

Зазначимо, що встановлення певних обмежень щодо додаткової трудової діяльності відповідає європейській практиці – згідно з п.13 додатку до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи №R(2000) 6 про статус публічних службовців в Європі [3], з метою забезпечення повної здатності публічних службовців у здійсненні ними своїх публічних функцій, а також запобігання конфлікту інтересів чи корупції, на публічних службовців *можуть накладатися певні обмеження щодо додаткового працевлаштування, виконання або участі у певних різновидах діяльності*. А у пояснювальній записці до цього пункту зазначено, що «підприємницька» несумісність пов'язана з нейтральністю, питаннями корупції, але певна позаслужбова діяльність (наукова робота, літературна чи художня творчість) здатна мати позитивний вплив на виконання службовцем публічних функцій чи взагалі публічну службу.

Вітчизняне антикорупційне законодавство не лише забороняє особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю, а і встановлює

вичерпний перелік дозволених видів діяльності: *викладацька, наукова і творча діяльності, медична практика, інструкторська та суддівська практики із спорту*. Надзвичайно важливим є легальне визначення цих понять, адже це дозволить уникнути труднощів на практиці під час встановлення того, яким видом діяльності займалася особа: забороненим чи дозволеним.

*Викладацька діяльність.* Насамперед слід зазначити, що довгий час поняття цієї діяльності не було закріплено нормативно, що викликало розбіжності у судовій практиці. Показовим у цьому аспекті є випадок притягнення 20.10.2016 року Солом'янським районним судом м. Києва заступника начальника відділу забезпечення роботи Директора НАБУ до адміністративної відповідальності за ч.1 ст. 172-4 КУпАП, так як, на думку суду, надання послуг з роботи тренера не відноситься до викладацької діяльності, яка дозволена законом [4]. Але 10.02.2017 року Апеляційний суд міста Києва скасував постанову та закриття провадження, посилаючись на відсутність у національному законодавстві визначення поняття «викладацька діяльність» [5]. На сьогоднішній день цю проблему знято новим Законом України «Про освіту» [6], згідно п. 4 ч. 1 ст. 1 якого, «викладацька діяльність – діяльність, яка спрямована на формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей здобувачів освіти (лекція, семінар, тренінг, курси, майстер-клас, вебінар тощо), та яка провадиться педагогічним (науково-педагогічним) працівником, самозайнятою особою (крім осіб, яким така форма викладацької діяльності заборонена законом) або іншою фізичною особою на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору». Поняття «здобувачі освіти» також має дефініцію (п.8 ч.1 ст.1). Слід відмітити, що законодавець перераховує різноманітні форми викладацької діяльності, але робить їх перелік відкритим. Викладацька діяльність може проводитись не лише педагогічним (науково-педагогічним) працівником, а і іншою фізичною особою, тобто наявність у викладача певної освіти у відповідній галузі не завжди є обов'язковою умовою для здійснення викладацької діяльності, як і «входження» до формалізованих у підзаконних актах переліків відповідних працівників. Оформлення на роботу може здійснюватись на підставі як трудового, так і цивільно-правового договору.

*Наукова діяльність.* Відповідно до п.12 ч.1 ст.1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [7], це інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження. Тому при її встановленні доцільно звертати увагу і на поняття «фундаментальні» та «прикладні» наукові дослідження.

*Творча діяльність.* Згідно з ч.1 ст.1 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [8] та п.21 ч.1 ст.1 Закону України «Про культуру» [9] «творча діяльність – індивідуальна чи колективна творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність». Отже, творча діяльність може бути як індивідуальною, так і колективною. Результатом цієї діяльності є твір чи його інтерпретація, що мають культурну цінність. Необхідно зазначити, що перелік творів дає ч.1 ст. 8 Закону України «Про авторське право і суміжні права» [10], а видом творчої діяльності, враховуючи ст. 1 Закону «Про народні художні промисли» [11], є також народний художній промисел (зокрема, кераміка, меблі, вишивка, театр, музика, танець тощо).

*Медична практика* визначена у постанові КМУ від 02.03.2016 р. «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» [12] як вид господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, який провадиться закладами охорони здоров'я та фізичними особами – підприємцями з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування на підставі ліцензії.

Встановлено також, що медичну допомогу повинні надавати особи, які відповідають єдиним кваліфікаційним вимогам, затвердженим МОЗ, і дано перелік документів, які засвідчують відповідність медичних працівників спеціальним освітнім і кадровим вимогам.

*Інструкторська та суддівська практика із спорту.* Законодавче визначення цих понять взагалі відсутнє, і вони лише згадуються у п.30 постанови КМУ від 5.11.1999 р. «Про затвердження Положення про спеціалізований навчальний заклад спортивного профілю» [13]. Стаття 41 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» [14] закріплює вимоги до спортивних суддів, які здійснюють суддівство спортивних змагань, а Положення про дитячо-юнацьку спортивну школу [15] – повноваження інструктора-методиста спортивної школи. Тому на увагу заслуговує думка К.Годуєвої, яка, проаналізувавши відповідні нормативно-правові акти та судову практику, пропонує доповнити ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» новою частиною такого змісту: «Суддівською практикою зі спорту є професійна діяльність спортивного судді, спрямована на забезпечення дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також достовірності зафіксованих результатів. Інструкторська практика зі спорту – це професійна діяльність фізичної особи, яка має спеціальні знання та навички у сфері фізичної культури і спорту та безпосередньо здійснює фізичне виховання спортсменів у процесі їх спортивної підготовки, інших фізичних осіб у процесі проведення фізкультурно-оздоровчої, спортивно-масової роботи, проведення інших заходів, необхідних для спортивної підготовки спортсменів (команд спортсменів), а також здійснення керівництва тренувальною і (чи) змагальною роботою спортсменів (команд спортсменів)». [16, с. 50]. Вважаємо таке визначення ґрунтовним та ємким, але, на нашу думку, доцільно його розмістити не в антикорупційному законі, а у спеціальному законі, що регулює діяльність у сфері фізичної культури і спорту – «Про фізичну культуру і спорт».

Отже, вітчизняне законодавство встановлює для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як обмеження для зайняття додатковою трудовою діяльністю, так і певні винятки щодо окремих видів такої діяльності. Для встановлення ознак викладацької, наукової і творчої діяльності, а також медичної практики необхідно звертатись до відповідних нормативно-правових актів, а поняття інструкторської та суддівської практики із спорту потребують чіткого законодавчого визначення.

#### ***Використані джерела:***

1. Індекс сприйняття корупції CPI-2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/>
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII (редакція від 03.08.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
3. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи №R(2000) 6 про статус публічних службовців в Європі // Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За ред. Тимошука В.П., Школика А.М. – К. : Конус-Ю, 2007. – С. 698–712.
4. Постанова Солом'янського районного суду м. Києва від 20.10.2016 року. Справа № 760/13989/16-п. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62138608>



5. Постанова Апеляційного суду міста Києва від 10.02. 2017. Справа № 760/13989/16-п. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/64770678>
6. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145–VIII (редакція від 03.08.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
7. Про наукову і науково–технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 № 848–VIII (редакція від 11.10.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-19>
8. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 р. № 554/97–ВР(редакція від 02.11.2016 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80>
9. Про культуру: Закон України від 14.12.2010 № 2778–VI (редакція від 07.03.2018 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/2778-17>
10. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 23.12.1993 № 3792–XII (редакція від 26.04.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3792-1>
11. Про народні художні промисли : Закон України від 21.06.2001 р. № 2547–III (редакція від 12.12.2012 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2547-14>
12. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики : Постанови КМУ від 02.03.2016 р. №285. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-%D0%BF>
13. Про затвердження Положення про спеціалізований навчальний заклад спортивного профілю : Постанова КМУ від 5 листопада 1999 р. № 2061. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2061-99-%D0%BF>
14. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24.12.1993 р. № 3808–XII(редакція від 16.02.2018 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3808-12>
15. Про затвердження Положення про дитячо–юнацьку спортивну школу : Постанова КМУ від 05.11.2008 р. № 993. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993-2008>
16. Годуєва К. Поняття інструкторської та суддівської практик зі спорту в антикорупційному законодавстві України / К Годуєва // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 4. – С. 45–51. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/12-2016/godueva.pdf>



**Костецька Тетяна Анатоліївна,**  
старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького  
НАН України, кандидат юридичних наук, доцент

## **ПРО ПРАВОВІ ПРИНЦИПИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ**

Розвиток новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, упровадження принципів відкритості та підзвітності діяльності органів публічної влади створюють можливості для розширення прямої демократичної участі громадян у вирішенні питань державного і місцевого значення.

Сучасні світові теоретики обґрунтовують ідею про еволюційне перетворення у сучасному інформаційному суспільстві представницької демократії в електронну демократію, сутнісною характеристикою якої є використання сучасних інформаційних технологій, комунікаційних ресурсів для розвитку основних демократичних цінностей, інститутів, залучення громадян до процесу вироблення та прийняття рішень органами влади, в тому числі через забезпечення права людини на інформацію, доступу до офіційних документів.

Названі виклики є нагальними для України, для якої важливим напрямком на сучасному етапі політико-правового розвитку стала реалізація цінностей громадянського суспільства, ще у 2007 р законодавчо закріплені завдання розвитку інформаційного суспільства в державі, впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування як одного з пріоритетних напрямів державної політики (Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки»: від 9.01.2007 р., розділ П). Були також визначені основні стратегічні цілі розвитку такого суспільства в Україні, досягнення яких, як передбачалося, дало б змогу, зокрема, сприяти становленню відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі у суспільному житті, прийнятті відповідних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

В сучасний період основними напрямками державної інформаційної політики, закріпленими на законодавчому рівні, зокрема, визначено: забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо її створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; забезпечення інформаційної безпеки України; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору.

Серед основних напрямків, визначених Законом України «Про інформацію» (в ред. від 13.01.2011 р.), – забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування (ст. 3).

Зважаючи на викладене, в умовах пошуку ефективної моделі функціонування України як демократичної, правової, соціальної держави, дієвого громадянського суспільства, актуалізується проблема вдосконалення інформаційної діяльності суб'єктів владних повноважень, з'ясування правових принципів, на яких ця діяльність здійснюється.

За Законом України «Про інформацію», нагадаємо, суб'єктом владних повноважень є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, інший суб'єкт,

що здійснює владні управлінські функції відповідно до законодавства, у тому числі й на виконання делегованих повноважень.

Крім того, з метою уточнення використаного нами терміну «інформаційна діяльність суб'єктів владних повноважень», зауважимо наступне. На сьогодні чинне законодавство вже не містить, на відміну від раніше чинних норм, узагальненого нормативного визначення інформаційної діяльності. Втім, науковці-правники досить активно ведуть пошуки щодо тлумачення такої діяльності відповідно до предмету свого дослідження.

Не розвиваючи дискусії з приводу доцільності такого визначення і не претендуючи на вичерпність представленого поняття, використовуючи власні напрацювання та закріплені вищезгаданим законодавчим актом перелік основних видів інформаційної діяльності (ст.9 Закону України «Про інформацію»), можемо припустити, що під інформаційною діяльністю суб'єктів владних повноважень у широкому значенні можна розуміти діяльність цих суб'єктів, направлену на створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона та захист певним чином організованої інформації (відомостей та/або даних, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді) про свою діяльність і прийняті рішення з метою забезпечення заінтересованої, компетентної участі громадськості у вирішенні питань загальнодержавного і місцевого значення.

Втім, є розуміння, що представлена наукова категорія є досить складною, комплексною, отже, потребує окремого спеціального поглибленого аналізу.

Інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення; визначати спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації разом з іншими нормативно визначеними обов'язками суб'єктів владних повноважень Законом України «Про інформацію» закріплено як гарантії права кожного на інформацію (ст. 6). До вже названих законодавчих актів, правову основу інформаційної діяльності в означених аспектах складають численні нормативно-правові акти, основними серед яких, окрім Конституції України, можна назвати, наприклад, Закони України: «Про доступ до публічної інформації», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про звернення громадян», «Про захист персональних даних», «Про доступ до судових рішень», «Про телекомунікації», «Про електронний цифровий підпис», «Про електронні документи та електронний документообіг» тощо.

Закон України «Про доступ до публічної інформації», який регулює порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших визначених розпорядників публічної інформації, та інформації, що становить суспільний інтерес, впровадження прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації визначив як мету самого законодавчого акта (ст. 2).

Разом з державною інформаційною політикою, її складовими, механізмом, умовами проведення будь-якої інформаційної діяльності є насамперед встановлені Конституцією і законами України принципи її здійснення.

В аспекті представленої роботи, відповідно до загальновідомої Юридичної енциклопедії в 6-ти томах під принципами розуміються основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою оперативністю і відображають наріжні положення теорії, вчення, науки [том 5, стор. 110]. Отже, до правових принципів інформаційної діяльності суб'єктів владних повноважень віднесемо ті з них, які становлять основні засади відповідної діяльності,

характеризуються універсальністю, загальною значущістю, відображають наріжні положення теорії інформації і закріплені в Основному Законі та чинному законодавстві України як основні принципи інформаційних відносин.

Основний Закон України закріплює принципи національних суспільних відносин (принципи, згідно з якими: 1) людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; інформаційна безпека є однією із найважливіших функцій держави, справою Українського народу; заборонена цензура тощо). Таким чином встановлені засадирегулятивного впливу на функціонування інформаційної сфери в цілому, на здійснення інформаційної діяльності.

До основних принципів інформаційних відносин відповідно до Закону України «Про інформацію» належать такі, як: гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією; достовірність і повнота інформації; свобода вираження поглядів і переконань; правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації; захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя. Слід також підкреслити, що цей закон закріплює важливе положення-принцип, згідно з яким будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом (ч. 2 ст. 20). Можна його назвати основоположним принципом для функціонування національних інформаційних відносин, інформаційної діяльності.

Складовою принципу гарантованості права на інформацію, наприклад, можна визначити ще й такі, закріплені вищеназвання актом, як: гарантованість всім суб'єктам інформаційних відносин рівних прав і можливості доступу до інформації; неприпустимість обмеження прав особи у виборі форм і джерел одержання інформації, за винятком встановлених законом. випадків, тощо (ст. 7).

Принципами забезпечення доступу до публічної інформації, а, отже, й відповідної інформаційної діяльності, Закон України «Про доступ до публічної інформації» закріпив: прозорість та відкритість діяльності суб'єктів владних повноважень; вільне отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом; рівноправність, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак (ст. 4).

Закріплені принципи інформаційної діяльності також в інших актах чинного законодавства. Зокрема, Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23.09.97 р. непрямо закріплює принцип всебічного і об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, які зобов'язані надавати ЗМІ повну інформацію про свою діяльність в установленому законом порядку, забезпечувати журналістам вільний доступ до відповідної інформації, за винятком передбачених законом випадків не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися у їх виробничий процес тощо (преамбула, ст. 2 акта).

Водночас практика така, що, не дивлячись на демократичні зрушення, все ще існує підґрунтя виникнення проблем у взаємовідносинах вітчизняних органів публічної влади та ЗМІ. Відсутність ефективного відпрацьованого механізму взаємодії названих суб'єктів, форм і методів висвітлення роботи органів публічної влади створює інформаційний вакуум, який, зокрема породжує не тільки помилкові стереотипи щодо їх функціонування, а й підтримує високий рівень громадської недовіри до влади.

Можна сказати, що недостатньо закріпити певні принципи інформаційних відносин, інформаційної діяльності на законодавчому рівні. Існує нагальна потреба застосування відповідних принципів в діяльності суб'єктів владних повноважень.

*Крохмалюк Інесса Олександрівна,  
студентка магістратури юридичного факультету Хмельницького університету  
управління та права*

## **АНАЛІЗ КАТЕГОРІЇ «ПОДАТКОВИЙ ОBOB'ЯЗОК»**

Податковий обов'язок виступає однією з основних категорій податкового права, адже існування податкових правовідносин навряд чи було б можливе без його наявності. Прийнятий 2 грудня 2010 р. Податковий кодекс України [1] нормативно закріпив категорію «податковий обов'язок», яка до тих пір використовувалась лише в науковому обігу. При цьому в науці податкового права все чіткіше проявляється підхід до податкового обов'язку як до складної категорії, яка містить низку елементів. У той же час залишаються дискусійними питання стосовно кількості таких елементів, їх вмісту, співвідношення між собою тощо.

Вирішення цих питань є вельми актуальним, а їх розв'язання має суттєве як теоретичне, так і практичне значення.

Вивченню податкового обов'язку приділяли і приділяють увагу як науковці, так і практики в галузі податкового права, зокрема: Д. В. Вінницький, І. І. Кучеров, М. П. Кучерявенко, С. Г. Пепеляєв, А. О. Храбров та ін. Хоча останнім часом все більше звертається увага на складний характер податкового обов'язку, однак при цьому слід підкреслити наявність певної неузгодженості щодо характеристики тих елементів, які його становлять. Звичайно, у даному випадку необхідно зважати на відсутність належного нормативно-правового регулювання, що, у свою чергу, спричинює незлагодженість у трактуванні й розмежуванні низки базових понять, перш за все, таких як «податковий обов'язок» та «обов'язки платника податків». Відсутність однозначності стосовно цього як на науковому, так і на нормативному рівні може стати причиною багатьох правових колізій [2, с. 136].

Відповідно до п. 36.1 статті 36 Податкового кодексу України «податковим обов'язком визнається обов'язок платника податку обчислити, задекларувати та/або сплатити суму податку та збору в порядку і строки, визначені цим Кодексом, законами з питань митної справи» [1]. Перш за все викликає питання конструкція «та/або», яка впливає на кількість закріплених у цьому визначенні обов'язків. Адже вона дає підставу для виокремлення трьох обов'язків: (1) обчислити, задекларувати та сплатити; (2) обчислити і задекларувати; (3) сплатити.

У свою чергу згідно із п. 38.1 ст. 38 Податкового кодексу України «виконанням податкового обов'язку визнається сплата в повному обсязі платником відповідних сум податкових зобов'язань у встановлений податковим законодавством строк» [1]. Тобто виконання податкового обов'язку полягає лише у сплаті податків або зборів, що створює уявлення, що й сам податковий обов'язок є обов'язком лише зі сплати. Відповідно, стає незрозумілою відсутність в п. 38.1 ст. 38 Податкового кодексу України згадки про інші обов'язки, закріплені в п. 36.1 ст. 36. Охоплення поняттям податкового обов'язку більшої кількості обов'язків, порівняно з поняттям його виконання, створює колізію між вказаними нормами.

У науково-практичному коментарі до ст. 36 Податкового кодексу України зазначається, що «сплата податку являє собою реалізацію основного обов'язку платника податків і може бути розглянута як податковий обов'язок у вузькому значенні» [3, с. 87]. Так само у коментарі до ст. 38 Податкового кодексу України вказується, що «у вузькому змісті виконання податкового обов'язку означає своєчасну й повну сплату податків» [3, с. 89]. Отже, невідповідність між кількістю обов'язків в

ст.ст. 36 і 38 Податкового кодексу України можна пояснити вузьким значенням податкового обов'язку, а отже й вузьким змістом його виконання.

При цьому в коментарі до ст. 38 Податкового кодексу України звертається увага на те, що «сплата податку опосередковується діями й щодо обліку, обчислення податкового окладу, тобто всім комплексом обов'язків платника податків, які становлять податковий обов'язок у широкому значенні слова» [3, с. 89]. Напевно саме цим можна пояснити відсутність в п. 38.1 ст. 38 Податкового кодексу України вказівки на обов'язки з обчислення та декларування, передбачені в п. 36.1 ст. 36. Вони не зазначаються але передбачаються. В той же час таке пояснення ґрунтується на науковому підході, а тому необхідним є внесення змін до нормативно-правового визначення. Можливо такі зміни могли б стосуватися встановлення повної і чіткої відповідності між поняттям податкового обов'язку та його виконанням. Хоча скоріше за все п. 38.1 ст. 38 Податкового кодексу України є зайвим і потребує скасування, оскільки виконання податкового обов'язку само собою передбачає здійснення того, в чому він полягає [4, с. 129–130].

У той же час залишається невизначеним у чому ж полягає податковий обов'язок згідно із п. 36.1 ст. 36 Податкового кодексу України. Для вирішення цього питання вбачається необхідним звернути увагу на те, що відповідно до цієї норми «податковим обов'язком визнається обов'язок платника податку...» [1]. При цьому перелік обов'язків платника податків міститься в ст. 16 Податкового кодексу України, серед яких немає такого обов'язку, як «податковий обов'язок». Хоча в підпункті 16.1.12 закріплено обов'язок «забезпечувати збереження документів, пов'язаних з виконанням податкового обов'язку, протягом строків, установлених цим Кодексом» [1]. Це викликає питання про співвідношення між податковим обов'язком, закріпленим в п. 36.1 ст. 36 Податкового кодексу України і обов'язками платника податків, які містяться в ст. 16.

Знову ж таки звертаючись до науково-практичного коментаря до ст. 36 Податкового кодексу України можна побачити, що «податковий обов'язок у широкому значенні включає: 1) обов'язок з ведення податкового обліку; 2) обов'язок щодо сплати податків і зборів; 3) обов'язок з податкової звітності» [3, с. 87]. Цікаво що в коментарі до ст. 16 Податкового кодексу України так само виділяються групи обов'язків платників: «1) з податкового обліку; 2) щодо сплати податків; 3) з податкової звітності» [3, с. 59, 60]. Тобто згідно із наведеним науковим підходом як податковий обов'язок у широкому розумінні, так і обов'язки платників податків зводяться до трьох складових: (1) облік; (2) сплата; (3) звітність. Відповідно податковий обов'язок, передбачений в п. 36.1 ст. 36 Податкового кодексу України співвідноситься із обов'язками платника податків, закріпленими в ст. 16, як їх синонім або узагальнення.

Так, широке розуміння податкового обов'язку притаманно Д.А. Кобильніку, який зазначає, що «податковим є обов'язок платників податків, який становить сукупність видових обов'язків з податкового обліку, сплати податків і зборів, податкової звітності і реалізується через безумовне виконання ними державних владних приписів» [5, с. 26]. Так само А.О. Храбров характеризує податковий обов'язок, як «передбачений спеціальними законами обов'язок платників податків з дотримання відповідного законодавства, що передбачає ведення податкового обліку, сплату та звітність» [6, с. 16]. У свою чергу, М.П. Кучерявенко робить висновок, що «податковий обов'язок в широкому сенсі включає: 1) обов'язок з ведення податкового обліку; 2) обов'язок зі сплати податків і зборів; 3) обов'язок з податкового обліку» [7, с. 386].

Однак якщо слідувати вказаним науковим підходам, то виникає питання про сенс нормативно-правового закріплення податкового обов'язку окремо від обов'язків

платника податків, поряд із ними, принаймні в тій інтерпретації, в якій він закріплений в п. 36.1 ст. 36 Податкового кодексу України. Тобто виконуючи обов'язок, наприклад, з подачі до контролюючих органів декларацій, звітності та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків та зборів (підпункт 16.1.3 п. 16.1 ст. 16 Податкового кодексу України) платник податків буде одночасно виконувати й податковий обов'язок в частині декларування сум податку та збору (п. 36.1 ст. 36 Податкового кодексу України), а сплачуючи податки та збори (підпункт 16.1.4 п. 16.1 ст. 16 Податкового кодексу України) платник буде виконувати податковий обов'язок в частині сплати сум податку та збору (п. 36.1 ст. 36 Податкового кодексу України) і т.д. При цьому якщо й припустити, з наукової точки зору, що сплата сум податкових зобов'язань (п. 38.1 ст. 38 Податкового кодексу України) є втіленням виконання податкового обов'язку у його вузькому значенні, то все одно залишається не зрозумілим чому виконання стосується лише його вузького значення. Адже п. 36.1 ст. 36 Податкового кодексу України, ґрунтуючись на тій же науковій точці зору, закріплює по суті широке значення податкового обов'язку, а отже й виконання мало б стосуватись як його вузького, так і широкого сенсу [4, с. 130–135].

Виконання податкового обов'язку в широкому розумінні припускає реалізацію всієї системи обов'язків платника податків, пов'язаних зі сплатою податків і зборів (обов'язку з обліку, сплаті та звітності). У вузькому розумінні виконання податкового обов'язку означає своєчасну і повну сплату податків. Однак сплата податку опосередковується також діями з обліку, обчислення податкового окладу, тобто всім комплексом обов'язків платника податків, що складають податковий обов'язок у широкому розумінні. Виконання податкового обов'язку розглядають переважно саме як сплату податку.

Виконанням податкового обов'язку визнається сплата платником податків сум податку у встановлений термін. Сплату податку здійснює платник податків безпосередньо, а у випадках, передбачених законодавчими актами, – податковий агент або податковий представник.

Платник податків самостійно обчислює суму податку, що підлягає сплаті, і перераховує її в термін і в порядку, встановлені законодавчими актами. Забороняється виконання податкового зобов'язання платника податків третіми особами. Порушення цієї заборони не звільняє платника податків від виконання податкового обов'язку.

Найбільш поширеним моментом припинення обов'язку зі сплати податку є належне виконання цього обов'язку. Цей момент визначається різними способами, залежно від форми розрахунків і особливостей перерахування сум податків до бюджетів. Обов'язок зі сплати податку вважається виконаним:

1) при сплаті податку в безготівковому порядку – з моменту пред'явлення платником у банк доручення на сплату відповідного податку за умови наявності коштів на рахунку платника, достатніх для сплати податку, і оформлення доручення належним чином;

2) при сплаті податку наявними коштами – з моменту внесення відповідної суми в банк чи відділення зв'язку.

У разі виконання обов'язку зі сплати податковим агентом обов'язок платника податків припиняється з моменту утримання сум податку податковим агентом. При цьому необхідно враховувати, що податок утримується до надходження коштів у розпорядження платника податків і він фактично не може вплинути на виконання свого податкового обов'язку власними діями.

Таким чином, нормативно-правовий підхід до визначення податкового обов'язку в п. 36.1 ст. 36 Податкового кодексу України є дублюванням обов'язків платника податків, закріплених в ст. 16. Згідно із цим же нормативно-правовим підходом

податковий обов'язок визначається, як обов'язок платника податків, при тому, що пунктом 36.1 ст. 36 Податкового кодексу України на платника податків не покладається якихось інших обов'язків, порівняно із тими, які містяться в ст. 16. У свою чергу, навряд чи обов'язки платника податків, які містяться в ст. 16 Податкового кодексу України можна вважати не податковими, тобто такими, які не можна було б назвати податковими обов'язками. Відповідно, нормативно-правове закріплення податкового обов'язку поряд із обов'язками платника податків, як якогось окремого обов'язку не має підстав. І навіть якщо б в п. 36.1 ст. 36 Податкового кодексу України втілювався інший, самостійний обов'язок, порівняно із тими, що перелічені в ст. 16, то все одно поставало б питання про їх співвідношення, а отже і доцільність його окремого закріплення.

Підсумовуючи зазначене можна зрозуміти, що положення п. 36.1 ст. 36, а також п. 38.1 ст. 38 Податкового кодексу України гідні для обґрунтування лише спираючись на наукові підходи до розуміння податкового обов'язку у його вузькому і широкому сенсі, які є науковою абстракцією і не мають нормативно-правого підтвердження. Тому п. 36.1 ст. 36, а також п. 38.1 ст. 38 Податкового кодексу України виглядають нормативним втіленням наукового підходу до розуміння податкового обов'язку, спробою закріпити в нормах права наукову абстракцію.

Це, однак, не означає повного виключення можливості використання в нормах податкового законодавства такої категорії, як «податковий обов'язок». Зокрема, можна було б доповнити ст. 16 Податкового кодексу України пунктом 16.2, в якому б зазначалось, що «Обов'язки платника податків є його податковими обов'язками». В наступних же підпунктах викласти положення пунктів 36.2-36.5 ст. 36, ст. 37, пунктів 38.2 (зазначивши замість «сплата податку та збору» – «виконання податкового обов'язку»), 38.3 ст. 38 Податкового кодексу України. Відповідно тоді б податковий обов'язок міг би розумітись як одиничний обов'язок платника податків, як синонім певного одиничного обов'язку. При цьому можна було б розуміти податковий обов'язок і як сукупність обов'язків платника податків стосовно якогось окремого податку або збору. Так, наприклад, податковим обов'язком з податку на додану вартість була б сукупність обов'язків платника даного податку і т.д. Більш того, можна було б виділяти податковий обов'язок окремого платника, як сукупність його обов'язків стосовно всіх податків і зборів, платником яких він виступає. Хоча можливо більш доцільним було б застосовувати замість категорії «податковий обов'язок» таке поняття, як «обов'язки платника податків», яких би і мали стосуватись положення ст.ст. 36-38 Податкового кодексу України.

#### ***Використані джерела:***

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755–VI (редакція від 01.01.2018р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
2. Гетманцев Д. О. До питання про податковий обов'язок платника податку / Д. О. Гетманцев // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 4. – С. 134–137.
3. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України : в 3-х т. / кол. авторів [заг. редакція, М. Я. Азаров]. – К. : Мін. фін. України, 2010. – Т. 1. – К. : Мін. фін. України, 2010. – 448 с.
4. Дуравкін П. М. Податковий обов'язок : правова категорія чи наукова абстракція / П. М. Дуравкін // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 27. – С. 128–138.



5. Кобильнік Д. А. Правове регулювання пільг при оподаткуванні / Д. А. Кобильнік. – Х., 2002. – 206 с.
6. Храбров А. О. Правове регулювання виникнення, зміни і припинення податкового обов'язку / А. О. Храбров. – Х., 2004. – 197 с.
7. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права : в 6-ти т. / Н.П. Кучерявенко. – Х. : Право, 2002. – Т. 3: Учение о налоге. – Х. : Легас-Право, 2005. – 600 с.



***Кудельський Віталій Едуардович,***

*доцент кафедри менеджменту, фінансів, банківської справи та страхування  
Хмельницького університету управління та права, кандидат економічних наук*

### **ПЕРСПЕКТИВИ ТА ЗАГРОЗИ РЕІНЖІНІРИНГУ БІЗНЕС-ПРОЦЕСІВ**

Всучасних умовах динамічного бізнес-середовища важливим завданням менеджерів стає швидке та ефективно реагування на зміни задля утримання конкурентних позицій на ринку. Реінжиніринг є одним із високоефективних методів перепроєктування бізнесу, який досить широко використовується фірмами та підприємствами у розвинутих країнах. Проте для українських підприємств такий метод розвитку є новим та не досконало дослідженим. Тому актуальним стає дослідження перспектив, що може принести реінжиніринг бізнес-процесів та загроз невідомого його проведення.

Реінжиніринг – це важливий напрям інноваційної діяльності, який передбачає радикальне перепроєктування бізнес-процесів підприємств і організацій за допомогою науково-практичного підходу групою однодумців для підвищення рівня конкурентоспроможності, а саме одержання істотних ефектів у зниженні вартості, підвищенні якості та зростання обсягів продажів продукції і послуг.[1]

Особливістю реінжинірингу є те, що він зовсім не гарантує збереження раніше встановлених бізнес-процесів підприємства. Рушійною силою реінжинірингу є розуміння потреб клієнта підприємства, тобто погляд на підприємство з позиції клієнта. Такий підхід дуже часто призводить до проектування цілком нових процесів, які раніше не існували в організації [2]. Серед багатьох цілей, основною метою реінжинірингу є отримання додаткових конкурентних переваг, а відповідно – підвищення конкурентоспроможності і прибутковості компанії. Завдання для досягнення цієї мети, які керівництво компанії ставить перед групою експертів наступні [4]:

- формування прозорої системи внутрішньої взаємодії персоналу і процесів компанії для побудови прозорої і гнучкої системи внутрішнього контролю. Саме цей механізм дозволяє керівництву не лише приймати обґрунтовані оперативні рішення, але й планувати і проводити майбутні внутрішні зміни, підвищуючи гнучкість і здатність адаптуватися до зовнішнього середовища, яке змінюється;

- опис і оптимізація процесів з метою скорочення їх тривалості та затратності. Проведення реінжинірингу дозволяє компанії скоригувати процеси, скорочуючи їх тривалість або виключаючи так звані «даремні витрати», що в підсумку впливає на собівартість продукції і прибутковість компанії;

- побудову інформаційної системи компанії для впровадження автоматизованої системи управління.

Наслідки реінжинірингу бізнес-процесів полягають у наступному:

- відбувається перехід від функціональної структури підрозділів до горизонтальної, яка дозволяє вирішити проблему неузгодженості або протиріч між цілями діяльності різних функціональних підрозділів;
- робота виконавця стає багатоплановою; відбувається ріст розмаїтності роботи виконавця;
- замість контрольованого виконання завдань працівники самостійно приймають рішення і вибирають можливі, варіанти досягнення цілей. Виконавці повинні не чекати вказівок згори, а діяти за власною ініціативою в рамках своїх значно розширених повноважень;
- змінюються вимоги до підготовки працівників: від короткострокових курсів до професійної освіти; підприємству необхідно піклуватися не тільки про проведення курсів підвищення кваліфікації, ціль яких навчити, як виконувати деяку роботу, а як управляти окремою ситуацією у господарському процесі підприємства;
- змінюється оцінка ефективності роботи й оплати праці: від оцінки діяльності до оцінки результату; після проведення реінжинірингу команда процесу відповідає за його результати;
- змінюється критерій просування на посаді: від ефективності виконання роботи до здатності виконувати роботу; просування по службі є функцією від здібностей співробітника, а не від ефективності його роботи;
- метою виконавця стає задоволення потреб клієнта; реінжиніринг вимагає від працівників зміни позиції: робота для клієнта, а не для начальника;
- змінюються функції менеджерів: від контролюючих до тренерських; вони складаються тепер не з видачі керуючих і контролюючих впливів, а з допомоги членам команди в рішенні проблем, що виникають у них у ході виконання процесу;
- організаційна структура нового підприємства стає більш горизонтальною, більш плоскою, що дає змогу орієнтувати організацію не на функції, а на процеси;
- усувається велика кількість рівнів управління;
- зміна ролі вищого керівництва; зменшення рівнів управління наближає керівництво до безпосередніх виконавців і клієнтів; керівники в таких умовах повинні ставати лідерами, що словом і справою сприяють зміцненню переконань і цінностей виконавців.

Таким чином, реінжиніринг, торкаючись таких глибоких аспектів життєдіяльності організації, передбачає в тому числі і зміни системи оцінки, мотивації і заохочення персоналу, адже людьми, що працюють по-новому, необхідно управляти по-новому. Не можна реалізувати реінжиніринг бізнес-процесу, ізольовуючи його від усіх інших аспектів організації [4].

У ході реалізації програми реінжинірингу необхідно спиратися на принцип Паретто (20% зусиль можуть дати 80% результату), а це означає, що потрібно обирати пріоритетні завдання і посилено працювати над їхнім вирішенням. Як показує практика, для реалізації наміченої програми важливо чітко визначити і розподілити ролі, обов'язки та відповідальність кожного учасника для забезпечення реалізації цілей програми.

До факторів, що сприяють успішній реалізації програми реінжинірингу, варто віднести насамперед готовність керівництва до змін, розуміння і віру в кінцевий результат, розумну оцінку ризиків, з якими пов'язана реалізація програми.

Ризик реінжинірингу досить великий, проте причини невдач полягають не в загадковості реінжинірингу, а в порушенні правил його проведення. Основне в стратегії управління реінжинірингом – уникати глобальних помилок.

Ключ до успіху – не у везінні, а в знанні й здібностях. Проте, при реінжинірингу бізнес-процесів постійно допускаються ті самі помилки:

1. Спроба зафіксувати існуючий процес, тобто по суті не відбувається глобальне перепроєктування бізнес-процесів, а проводяться незначні зміни, що не можуть суттєво вплинути на результат.

2. Увага не фокусується на бізнес-процесах – це, як правило, неправильно поставлена ціль перед початком реінжинірингу бізнес-процесів.

3. Ігнорування всього, крім перепланування процесу. Реорганізація бізнес-процесів приводить до змін різної якості: організації робочого місця, організаційної структури, керування – все, що пов'язане із процесом, необхідно заново переосмислити для того, щоб одержати бажаний результат.

4. Не приймаються до уваги цінності й переконання людей, тобто недостатньо просто запустити нові процеси, необхідно створити у співробітників мотиви, які достатні для участі їх в цих процесах.

5. Перевага незначних результатів. Невеликі поліпшення приносять тільки шкоду, ускладнюють існуючий процес, внаслідок чого стає трудніше з'ясувати, як же він функціонує насправді.

6. Тверді обмеження при постановці завдання.

7. Спроби почати реорганізацію бізнес-процесів знизу. Будь-який бізнес-процес виходить за межі підприємства, тому жоден керівник середньої ланки не має достатніх повноважень, щоб наполягати на зміні такого процесу.

8. Брак ресурсів на проведення реорганізації бізнес-процесів. Підприємство не зможе досягти успіху при реінжинірингу бізнес-процесів, якщо не буде вкладати кошти, час та увагу кращих співробітників, включаючи особисту й безпосередню участь керівництва верхньої ланки.

9. Спроба нікого не образити. При проведенні реінжинірингу виграють не всі співробітники, важливо не дати іншій частині співробітників завадити нововведенням.

Отже, реінжиніринг бізнес-процесів передбачає рішучу, докорінну перебудову бізнес-процесів та основ організації управління з метою істотного підвищення конкурентоспроможності підприємства на ринку та поліпшення показників результативності компанії. Завдяки реінжинірингу бізнес-процесів можливо суттєво скоротити матеріальні та часові витрати, змінити або усунути процеси, що є неефективними. Змінюються принципи управління, усувається велика кількість рівнів управління. Для ефективного впровадження реінжинірингу необхідно абстрагуватися від існуючої функціональної організації бізнесу, не намагатися зафіксувати існуючий процес, піддавши сумніву прийняті методи управління компанією. Також важливою передумовою є готовність керівників та персоналу до докорінних змін та поєднання зусиль всіх працівників задля досягнення спільної мети.

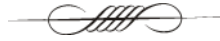
### ***Використані джерела:***

1. Віноградова О. В. Реінжиніринг торговельних підприємств: теорія та методологія : дис. доктора економічних наук / Віноградова Олена Володимирівна. – Донецьк, 2009. – с. 196.

2. Захарченко І. С. Визначення факторів впливу на економічну активність підприємства / Захарченко І. С. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://knu.edu.ua/Files/Verstka33/70.pda>

3. Філіна С. В. Трактуювання поняття реінжиніринг бізнес-процесів як основного методу кардинальної перебудови бізнес-процесів / С. В. Філіна // Нові економічні системи в сучасних умовах – 2011 – № 4 – ст. 210–213.

4. Бабак О. А. Реінжиніринг як сучасний інструмент інноваційної діяльності підприємств / Бабак О. А. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/evu/2011\\_17\\_1/Babak.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/evu/2011_17_1/Babak.pdf)



**Литвиненко Ірина Леонідівна,**

*доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук, доцент*

## **ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЯ СТАРОСТИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Одним з пріоритетних напрямів системних реформ, що задекларовані в Україні як наслідок соціально–політичних потрясінь 2014 року, було визначено перебудову надмірно централізованої моделі управління в державі, створення нарешті реального, спроможного та ефективного місцевого самоврядування. Відповідно, і основним «меседжем» постреволюційних подій стала ідея децентралізації державної влади, формування системи місцевого самоврядування, максимально наближеної до населення, здатної «задовольнити інтереси громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, надати високоякісні та доступні публічні послуги» [1]. Серед перших кроків реформування територіальної організації влади в Україні стало запровадження інституту старост як посадових осіб місцевого самоврядування, які мають представляти та захищати інтереси жителів села, селища, які увійшли до об'єднаних територіальних громад. Нормативне закріплення правового статусу старости було проведено шляхом включення ст. 14<sup>1</sup> до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]. Проте, практична реалізація відповідних положень, проведення перших виборів старост протягом 2016–2017 рр.. виявили ряд прогалин у нормативному регулюванні цього інституту. Що, в свою чергу, потягнуло внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо уточнення правового статусу старости.

Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» з врахуванням змін від 09 лютого 2017 року визначає правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування. Поняття «посадової особи місцевого самоврядування» закріплює Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування», відповідно до якого це особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно–розпорядчих та консультативно–дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [3]. Не викликає заперечення той факт, що дія закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» поширюється на старосту, який згідно ст. 14 Закону віднесений до шостої категорії посад в органах місцевого самоврядування, на нього поширюються норми щодо прав та обов'язків посадових осіб місцевого самоврядування, обмежень, відповідальності та особливостей проходження служби.

Разом з тим, існує необхідність уточнення законодавчого визначення поняття посадової особи місцевого самоврядування. Формулювання цього поняття на основі тези що «це особи, які працюють в органах місцевого самоврядування» завжди викликало заперечення. По-перше, таке формулювання породжує колізію з ч. 2 ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», в якій зазначено, що дія цього Закону не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування (хоча вони в цих органах і працюють). По-друге, чи

варто відносити до посадових осіб місцевого самоврядування радників, консультантів, помічників депутатів місцевих рад, які можуть одночасно працювати за іншим місцем роботи. Відповіді на ці питання дають нам підставу стверджувати, що не можна поняття посадової особи місцевого самоврядування зводити до ознаки праці в органі місцевого самоврядування. Як слушно зазначає Н. В. Левківська поняття посадової особи місцевого самоврядування варто розглядати через зайняття нею певної посади та виконання діяльності, пов'язаної з реалізацією компетенції владного органу [4, с. 5]. Ця теза перегукується з визначенням посади в органах місцевого самоврядування, що запропонована в проекті Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» – «посада в органі місцевого самоврядування – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органу місцевого самоврядування з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками» [5] (принагідно слід зазначити, що закон був прийнятий 09 лютого 2017 року, проте після висловлених зауважень Президента та не результативним голосуванням 03 квітня 2018 року був відхилений).

В цілому з наведеним визначенням можна погодитись, але виникає слушне питання – структурною одиницею якого органу місцевого самоврядування є посада старости (як власне і посади сільських, селищних, міських голів). Тому вважаємо, що *посадову особу місцевого самоврядування* доречно розглядати як первинну структурну одиницю системи місцевого самоврядування, з нормативно встановленими повноваженнями щодо виконання завдань і функцій місцевого самоврядування, як самостійно, так і в складі відповідних органів.

В цьому контексті слід дослідити, чи варто того ж старосту розглядати, як такого, що за посадою є структурною частиною певного органу місцевого самоврядування, чи все ж він займає самостійне місце в системі місцевого самоврядування. Адже, згідно частини 5 ст. 14<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою одночасно, як вже відмічалось, є виборною посадовою особою місцевого самоврядування.

Вважаємо, що щодо старости доречними є твердження, викладене в Рішенні Конституційного Суду України щодо сільських, селищних, міських голів (справа про місцеве самоврядування) [6], суть якого зводиться до того, що сільський, селищний, міський голова є посадовою особою з особливим подвійним правовим статусом, який одночасно входить до структури місцевого самоврядування як відносно самостійний елемент, а з іншого боку є посадовою особою виконавчого органу ради та самої ради, оскільки наділений рядом повноважень і щодо формування та керівництва роботою виконавчого комітету ради, і щодо участі у роботі місцевої ради. Аналогічним чином і *староста*, як особа, яка обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, – є виборною посадовою особою, проте одночасно за посадою є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади, тобто входить до складу органу місцевого самоврядування як його окремий структурний елемент, наділений певними посадовими обов'язками, спрямованими на реалізацію компетенції цього органу.

Як виборна посадова особа староста представляє, захищає інтереси жителів відповідного села, селища. Як член виконавчого комітету місцевої ради староста бере безпосередню участь у роботі виконкому, обговоренні питань, голосуваннях, вносить пропозиції з питань роботи виконкому, бере участь у виконанні рішень виконавчого комітету тощо. Оскільки староста є членом виконавчого комітету, він бере безпосередню участь у прийнятті рішень виконкому, тобто володіє правом ухвального

голосу. На нього як члена виконавчого комітету поширюються усі права та обов'язки посадової особи місцевого самоврядування.

Подвійність правового статусу старости проявляється також в тому, що на нього одночасно поширюються як норми Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», так і гарантії діяльності депутатів місцевих рад, передбачені Законом України «Про статус депутатів місцевих рад».

При цьому слід враховувати, що при здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідного села, селища, відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою. Зокрема його повноваження можуть бути достроково припинені в порядку ст. 79<sup>1</sup> Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за рішенням сільської, селищної, міської ради, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. Рішення про дострокове припинення повноважень старости рада приймає таємним або відкритим голосуванням більшістю голосів від загального складу ради. Поряд з цим, староста як виборна посадова особа може бути відкликаний з посади за народною ініціативою в порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад».

Таким чином, *староста як посадова особа місцевого самоврядування* володіє подвійним правовим статусом, є одночасно виборним первинним структурним елементом системи місцевого самоврядування та членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради об'єднаної територіальної громади, який здійснює організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції в межах нормативно визначених повноважень, спрямованих на виконання завдань місцевого самоврядування.

#### ***Використані джерела:***

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР (редакція від 24.02.2018). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/280/97-vr](http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-vr)

3. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III (редакція від 11.10.2017). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14)

4. Левківська Н. В. Поняття «посадова особа місцевого самоврядування»: проблемні питання правового регулювання в Україні / Левківська Н. В. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc\\_pdf/Levkivska\\_NV.pdf](http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Levkivska_NV.pdf)

5. Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 30.03.2015 р. № 2489. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54569](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569)

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про місцеве самоврядування) від 09.02.2000 р. № 1-рп/2000. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-00>



*Марчук Макар Петрович,  
головний консультант Секретаріату Конституційного Суду України,  
кандидат юридичних наук*

## **ЩОДО КОНСТИТУЦІЙНИХ ГАРАНТІЙ ЗВЕРНЕННЯ ДО СУДУ, ОСКАРЖЕННЯ В СУДІ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА АПЕЛЯЦІЙНОГО ПЕРЕГЛЯДУ СПРАВИ**

Утвердження правової держави, відповідно до приписів статті 1, другого речення частини третьої статті 8, статті 55 Основного Закону України, полягає, зокрема, у гарантуванні кожному судового захисту прав і свобод, а також у запровадженні механізму такого захисту [1]. Однак, до внесення змін у процесуальні кодекси України, зокрема й у Кодекс України про адміністративні правопорушення (у його статтю 221-1), досить часто виникали випадки порушення конституційних гарантій на апеляційний перегляд справи. Нажаль внаслідок неоднакового розуміння конституційних засад судочинства вони продовжуються й сьогодні. З приводу цього слід зазначити таке.

Конституційний Суд України в абзаці другому пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 25 грудня 1997 року № 9–зп/1997 (далі – Рішення № 9–зп) констатував, що частина перша статті 55 Конституції України містить загальну норму, яка означає право кожного звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації або мають місце інші ущемлення прав та свобод. Зазначена норма зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист, яке відповідно до статті 64 Конституції України не може бути обмежене (абзац другий пункту 2 мотивувальної частини Рішення № 9–зп) [2]. Таким чином, конституційне право на судовий захист належить до невідчужуваних та непорушних.

Фактично частина перша статті 55 Конституції України закріплює право на судовий захист, яке в міжнародній практиці отримало назву «право на суд», або «право на правосуддя». Відповідно до пункту «а» частини третьої статті 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року (далі – Пакт) держави-учасниці цього Пакту зобов'язані забезпечити всякій особі, права і свободи якої, визнані в цьому Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні. Водночас, згідно з пунктом «b» частини другої статті 2 цього Пакту Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими властями або будь-яким іншим компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і розвивати можливості судового захисту [3]. Норма частини першої статті 55 Конституції України також узгоджується з положеннями статті 8 Загальної декларації прав людини від 10 грудня 1948 року, яка закріплює, що кожна людина має право на ефективне поновлення у правах компетентними національними судами в разі порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом [4] та частиною першою статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 квітня 1950 року, згідно з якою кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та

обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення [5].

Європейський суд з прав людини (далі – ЄСПЛ) також зазначив, що право на доступ до суду має «застосовуватися на практиці і бути ефективним» (пункт 38 Рішення *Bellet v. France* (Белле проти Франції)). Для того, щоб право на доступ було ефективним, особа «повинна мати реальну можливість оскаржити дію, що порушує його права» (пункт 36 Рішення *Bellet v. France* (Белле проти Франції)) [6].

Відповідно до частини другої статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [1]. Таким чином, особа, стосовно якої суб'єкт владних повноважень прийняв рішення, вчинив дію чи допустив бездіяльність, має право на захист (третє речення підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 2011 року № 19–рп/2011 (далі – Рішення № 19–рп)), а, рішення, прийняті суб'єктами владних повноважень, дії, вчинені ними під час здійснення управлінських функцій, а також невиконання повноважень, встановлених законодавством (бездіяльність), можуть бути оскаржені до суду відповідно до частин першої, другої статті 55 Конституції України (підпункт 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення № 19–рп)) [7].

Разом з тим, стаття 55 Конституції України не визначає, які саме рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади і місцевого самоврядування чи посадових і службових осіб можуть бути оскаржені (Рішення Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року № 6–зп/1997 (далі – Рішення № 6–зп)) [8].

Виходячи з цього, частину другу статті 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді (пункт 1 резолютивної частини Рішення № 6–зп) [8]. Виходячи з такого розуміння права на оскарження рішень державних органів та того, що суди теж є державними органами, можна прийти до висновку про можливість оскарження їх рішень.

Зазначене вище, узгоджується з пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України, згідно з яким до основних засад судочинства відносяться забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення.

Аналогічні з Конституцією України положення містяться в частині п'ятій статті 14 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, у якій зазначено, що кожен, кого засуджено за будь-який злочин, має право на те, щоб його засудження і вирок були переглянуті вищестоящою судовою інстанцією згідно з законом.

При буквальному прочитанні за чинним пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України забезпечення права на апеляційний перегляд кожної справи є обов'язковим, законодавець не може обмежити його за будь-яких умов. При цьому йдеться не про надання можливість оскаржувати будь-яке судове рішення, а про перегляд справи загалом – тобто справи, стосовно якої суд ухвалив рішення по суті спору або стосовно іншого (що не має характеру юридичного спору) питання, яке віднесене законом до компетенції суду.



Отже, рішення, яким завершується розгляд справи, може стати предметом перегляду в суді вищого рівня в апеляційному порядку і подання апеляційної скарги щодо такого рішення не може бути заборонено законом.

До внесення змін Законом України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 3 жовтня 2017 року № 2147–VIII стаття 221–1 КУпАП унеможлиблювала оскарження окремих судових рішень, що було виправлено відповідним законом. Таким чином, сьогодні це положення вже узгоджується з положеннями Конституції України.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що в Конституції України закріплені положення, які гарантують особі можливість здійснити захист своїх прав (навіть від порушень з боку державних органів), у тому числі й переглянути в апеляційному порядку судові рішення, а закріплення будь-яких обмежень таких прав суперечить Конституції України.

### ***Використані джерела:***

1. Конституція України від 28.06.1996 р. (редакція від 30.09.2016 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр)
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 груд. 1997 р. № 9–зп/1997 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 1. – Ст. 25.
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 груд. 1966 р. [Електронний ресурс] // офіц. веб–портал Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
4. Загальна декларація прав людини прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 груд. 1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
5. Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 квіт. 1950 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13.
6. Рішення Європейського суду з прав людини *Bellet v. France* (Белле проти Франції) . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://echr.ketse.com/doc/23805.94-en-19951204/view/>.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Осетрова Сергія Володимировича щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 55 Конституції України, частини другої статті 2, пункту 2 частини третьої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України, частини третьої статті 110, частини другої статті 236 Кримінально–процесуального кодексу України та конституційним поданням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо офіційного тлумачення положень статей 97, 110, 234, 236 Кримінально–процесуального кодексу України, статей 3, 4, 17 Кодексу адміністративного судочинства України в аспекті статті 55 Конституції України (справа про оскарження бездіяльності суб’єктів владних повноважень щодо заяв про злочини) від 14 груд. 2011 р. № 19–рп/2011 // Офіційний вісник. – 2012. – № 101. – Ст. 3724.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянки Дзюби Галини Павлівни щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 2482 Цивільного процесуального кодексу

України (справа громадянки Дзюби Г. П. щодо права на оскарження в суді неправомірних дій посадової особи) від 25 листоп. 1997 р. № 6–зп // Офіційний вісник України. – 2003. – № 28. – Ст. 1377.



**Миронов Андрій Григорович,**  
аспірант Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова

## **КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ДЕРЖАВНИЙ ТА ГРОМАДСЬКИЙ КОМПОНЕНТИ**

Медична реформа, що наразі проводиться в Україні, засвідчила низку проблемних аспектів організації охорони здоров'я в Україні. Передовсім це пов'язано із наступним:

- по-перше, поступово у свідомість пересічних громадян проникає та ідея, що медична допомога – це не лише соціальне спрямування діяльності держави, а, поряд із цим (а можливо і найголовніше), – це складова економіки держави. Відтак, за певну частину медичної допомоги доведеться офіційно сплачувати;
- по-друге, тривалість життя середньостатистичного українця на десять-дванадцять років менше, ніж жителя західної Європи. Думається, що стан охорони здоров'я громадян теж впливає на такі невтішні показники;
- по-третє, система контролю за якістю та доступністю надання медичної допомоги повинна знаходитись на належному рівні, що, серед іншого, гарантуватиме реалізацію прав громадян у сфері охорони здоров'я.

Становлення України як демократичної держави, відповідні перетворення в суспільстві потребують формування нової концепції державного управління галуззю охорони здоров'я, обґрунтування системи управління її складовими. Серед них особливе місце посідає система державного контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я, яка є надзвичайно складною, значною за обсягом та впливом на ефективність діяльності галузі. Правова природа контролю виражається в тому, що він здійснюється органами держави та їх посадовими особами в межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і відповідно до них. Контроль здійснюється в чітких правових рамках, його суб'єкти керуються у своїй діяльності чинними нормами права, і він викликає певні юридичні наслідки [1, с. 1–2].

Важливим чинником, на який варто звернути увагу у контексті комплексного аналізу контрольної функції держави у сфері охорони здоров'я, є спільні риси, відмінності та пріоритети в сучасній Україні державного та громадського контролю. Здавалося б, із державним контролем ситуація є більш зрозумілою, адже є конкретні публічно–правові інституції, до повноважень яких відноситься здійснення державного контролю у сфері охорони здоров'я. Проте це не завжди так. Водночас, ми маємо проаналізувати сутність та особливості громадського контролю у цій царині. Попри те, що він, з одного боку, є менш формалізованим, проте з іншого боку, – він теж повинен бути у правовому полі держави. До прикладу, якщо ми візьмемо перспективу запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування, то, за думкою В.Ю. Стеценко, воно спрямоване не тільки на зміну фінансування охорони здоров'я, але і на зміну організаційних структур медицини, котрі обумовлюють посилення безпеки медичної допомоги [2, с. 51–52]. Думається, і структур контролюючих у тому числі.

Реалії України свідчать про правильну спрямованість громадського контролю за сферою охорони здоров'я, проте є певні відмінності, які можуть бути пояснені різними

причинами. Майже всі громадські ініціативи, створені при закладах охорони здоров'я станом на сьогодні, працюють без системного підходу, методичних рекомендацій, чіткого плану дій, з певними порушеннями законодавства і часто – із конфронтацією з головними лікарями цих закладів. Звичайно, підґрунтям цього є пасивна позиція МОЗ України, інших міністерств і відомств щодо законодавчого закріплення обов'язкового створення наглядових та інших рад при закладах охорони здоров'я, у формальному підході місцевих органів влади й адміністрації закладу охорони здоров'я до формування таких громадських ініціатив, у відсутності координації співпраці наглядових та опікунських рад з різних регіонів України, у недостатньому інформаційному супроводі діяльності громадських ініціатив і, як наслідок, – у їх непрозорій та, відповідно, часто непрофесійній діяльності [3, с. 60].

На наше переконання, ключовими відмінностями державного та громадського контролю у сфері охорони здоров'я є наступні:

- По-перше, цільова спрямованість державного контролю перш за все торкається забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя, контролю за обігом наркотиків та лікарських засобів. Своєю чергою, громадський контроль більш широкий, він фактично може стосуватись будь-якої сторони організації медичної допомоги чи лікувально-профілактичного процесу;

- По-друге, органи державного контролю є складовими публічно-правових інституцій з визначеною організаційно-штатною структурою та державним фінансуванням, в той час як органи громадського контролю є незалежними від держави і фінансуються за рахунок будь-яких не заборонених законом джерел;

- По-третє, органам державного контролю дозволено лише те, що прямо передбачено чинними нормативно-правовими актами, а органи громадського контролю мають право робити все, що не заборонено чинним законодавством.

З розуміння суті контролю в публічному адмініструванні як здійснення перевірки відповідності діяльності керованого об'єкта приписам керуючого суб'єкта та усунення виявлених недоліків впливає, що контроль є самостійною функцією публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я.

Функція контролю перебуває у тісному зв'язку з іншими функціями публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, вона полягає в оцінці відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять у цілому перед системою управління. Контроль дає можливість не лише коригувати управлінську діяльність у сфері охорони здоров'я, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

Держава через спеціально уповноважені органи виконавчої влади здійснює контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення здорового навколишнього природного середовища і санітарно-епідемічного благополуччя населення, нормативів професійної діяльності в галузі охорони здоров'я, вимог Державної Фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій [4, с. 246].

На завершення вкажу, що державний та громадський контроль є двома сторонами однієї медалі, – а саме покращення стану справ у сфері охорони здоров'я через виявлення недоліків та пропозиції щодо їх усунення. Від належного стану справ у цій царині у вигрaші будуть всі – пацієнти, лікарі, суспільство, держава.

#### ***Використані джерела:***

1. Рожков Г. С. Державний контроль і нагляд в сфері охорони здоров'я / Г. С. Рожков // Теорія та практика державного управління. – 2009. – № 3. – С. 1–5.

2. Стеценко В. Ю. Обов'язкове медичне страхування як крок до вирішення багатьох проблем української медицини : правові засади / В. Ю. Стеценко // Публічне право. – 2016. – № 3. – С. 48–53.

3. Головончук І. Опікунська рада при закладі охорони здоров'я : як створити й організувати ефективну роботу: інформаційно–метод. посіб. / І. Головончук, Д. Непочатова, Л. Сідельнік. – К., 2013. – 64 с.

4. Медичне право України : [підручник] / За заг. ред. С. Г. Стеценка. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 507 с.



**Мішина Наталія Вікторівна,**

*завідувач кафедри конституційного права Національного університету «Одеська юридична академія», доктор юридичних наук, професор*

## ГРОМАДСЬКІ СЛУХАННЯ В УКРАЇНІ

Громадські слухання – це зустрічі з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» проведення громадських слухань, з одного боку, є правом територіальної громади, а з іншого – вони мають проводитись не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Громадські слухання є важливим інститутом місцевої демократії, використання якого є доволі утрудненим з огляду на відсутність належної нормативної регламентації. Наразі норми Закону від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» у частині громадських слухань загального характеру не конкретизовано на державному рівні, порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Крім того, сільські, селищні, міські ради часто затверджують положення про громадські слухання своїми рішеннями.

Як правило, місцеві ради виходять з того, що громадські слухання мають відкритий характер, до них залучаються усі зацікавлені особи. Найбільш типовими предметами громадських слухань є проекти нормативних актів органів місцевого самоврядування, різноманітні програми, звіти та доповіді представників органів місцевого самоврядування чи посадових осіб місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення, підприємств, установ та організацій, що стосуються питань місцевого значення, обговорення рішень з важливих для територіальної громади чи частини її членів питань.

Громадські слухання організуються та проводяться з дотриманням принципу демократизму, тобто їх ініціатором місцева рада може визначити як фізичних, так і юридичних осіб публічного та приватного права, посадових осіб. Найбільш важливим є розробка процедури організації та проведення громадських слухань, урахування питань їх матеріального та організаційного забезпечення, формування порядку денного та регламенту громадських слухань.

За підсумками громадських слухань їх учасники простою більшістю голосів приймають рішення, яке, однак, не носить нормативного характеру. Його положення

доводяться до відомих членів територіальної громади або її частини та враховуються відповідними органами місцевого самоврядування.

Наразі в Україні існує лише один вид громадських слухань, механізм проведення яких регламентується на державному рівні – це громадські слухання щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні: генеральних планів населених пунктів, планів зонування та детальних планів територій (містобудівна документація). Порядок проведення таких громадських слухань затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 555. Особливості порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні полягає по-перше у тому, що вони відбуваються під час розроблення відповідних проектів містобудівної документації. По-друге, чітко вказано на ініціатора цих слухань – це сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. На них також покладається оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення проектів містобудівної документації з прогнозованими правовими, економічними та екологічними наслідками; оприлюднення розроблених проектів містобудівної документації і доступ громадськості до зазначеної інформації; реєстрація, розгляд та узагальнення пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації; узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками проектів містобудівної документації через погоджувальну комісію; оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації.

Варто зауважити, що вельми часто громадські слухання плутають з загальними зборами громадян за місцем проживання. Про це свідчить практика судів загальної юрисдикції (дивись, наприклад, Постанову Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 7.02.2018 р. у справі № 234/9264/15–а, Постанову Носівського районного суду Чернігівської області від 24 травня 2007 р. у справі № 2–а–12/2007, інші).



*Олійник Уляна Миколаївна,*

асистент кафедри теорії та історії держави і права Хмельницького університету управління та права

### **ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА СВОБОДУ ДУМКИ, СОВІСТІ ТА РЕЛІГІЇ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

Вийшовши на міжнародний рівень, українська держава проголосила право на свободу думки, совісті та релігії основною правовою цінністю. В сучасному світі немає більш значимішої і разом з тим проблемно реалізованої на практиці ідеї, ніж це право. В ньому втілюються концепції різних релігійних, політичних, економічних, етичних і найменш досліджених філософсько-правових вчень різних народів.

Після розпаду Радянського Союзу в Україні відбулося кардинальне переосмислення базових людських цінностей, внаслідок чого право на свободу думки, совісті та релігії визнали одним з фундаментальних природних прав людини. Необхідність законодавчого врегулювання даного права зумовлена тим, що воно має особливу специфічну сферу свого поширення – особистісно-інтимну.

На сьогоднішній день розвиток права на свободу думки, совісті та релігії відбувається за певною ланцюговою реакцією. Свобода релігії логічно обумовлює свободу совісті, яка вкрай неможлива без свободи думки. Але зі свободи думки невелика користь без свободи обмінюватися думками, бо думка – здебільшого суспільний продукт, і тому свободу думки супроводять свобода слова і свобода письма, друку і мирних дискусій. Продовжуючи цей ланцюг, можна пояснити, що для того, аби привести свободу совісті, думки і слова в дію, необхідна свобода зборів і свобода об'єднань громадян.

Сучасне розуміння свободи думки, совісті та релігії через призму цінностей ми можемо звести у поєднанні двох концепцій: негативної – коли дане право реалізується за відсутності втручання з боку інших людей та позитивної свободи – коли увага концентрується на спроможності особи самостійно приймати рішення щодо вчинення власних дій. Поза всяким сумнівом, обидві концепції мають спільну основу: вони передбачають можливість самореалізації особи, її самостійного мислення, дій за власним розсудом, допускають взяття людиною на себе персональної відповідальності за свій вибір.

Нажаль, так склалося, що на сьогоднішній день реальну загрозу утвердженню прав людини, в тому числі й праву на свободу думки, совісті та релігії в XXI ст. представляють:

а) численні локальні війни і акти насильства. Їх було чимало у другій половині минулого століття, не виключається їх активізація та в майбутньому. Такий прояв пов'язано з ігноруванням прав людини на світ і безпеку, на життя і інші види прав людини;

б) голод і злидні, несправедливий розподіл доходів. На земній кулі є регіони, де існує голод, а злидні мільйонів людей стала нормою життя. За останні десятиліття абсолютне число людей, що живуть в умовах голоду і крайнього зубожіння значно зросла;

в) агресивність авторитарних і тоталітарних режимів влади. Як уже зазначалося, боротьба між демократією і авторитаризмом і тоталітаризмом позначиться не тільки на політичній карті світу, а й на самому процесі утвердження прав людини;

г) відроджується релігійна агресивність (наприклад, активність ісламського фундаменталізму проявляється не тільки на Близькому і Середньому Сході, а й на Кавказі, в Середній Азії та інших регіонах світу). Ісламський фундаменталізм в принципі виключає ідею прав людини з цінностей ісламського суспільства. І це не випадково, так як практика на його основі призводить до порушень прав жінок; виключається принцип свободи совісті та ін.;

д) нова небезпечна концепція – так зване виняткове «Право свого народу», в ім'я якого зневажаються права народів інших країн [1, с. 59].

Підсумувавши чинне законодавство в сфері свободи думки, совісті та релігії, можна виділити основні його риси:

По-перше, лібералізм всієї нормативно-правової бази щодо свободи думки, совісті та релігії, і як наслідок релігійних організацій. Слід звернути увагу, що наше законодавство, а зокрема обмежувальні санкції, які в ньому встановлені, мають доволі лояльний характер, що не знаходить собі аналога у всьому європейському континенті. Так, норми нашого законодавства мають демократичний характер, але, на нашу думку, вони не зовсім відповідають українській культурно-демократичній традиції, яка формувалася під впливом православ'я та греко-католицизму.

По-друге, конфліктогенність конфесій. Територія української держави завжди була ареною боротьби представників різних конфесій, чим породжувалися значні

бар'єри для нормальної реалізації цього права, що широко, на жаль, у нас проявляється і сьогодні.

По-третє, криза православ'я, Після прийняття незалежності нашою державою виникли три потужних механізми: Українська православна церква Московського патріархату, Українська православна церква Київського патріархату, Українська автокефальна православна церква, які, на превеликий жаль, не можуть досягти взаєморозуміння і примирення сьогодні. Поглиблення протиріч між ними, відсутність конструктивного діалогу, заважає не лише вільній реалізації права на свободу думки, совісті та релігії, але й унеможлиблює сприйняття української держави на міжнародній арені як повноправного самостійного суб'єкта міжнародних відносин.

По-четверте, клерикалізація суспільства, що знаходить свій вияв у самочинстві релігійних організацій, відвертому порушенні закону між ними, їхньому впливі на органи державної влади. Що веде в кінцевому рахунку до тиску на всі сфери суспільного життя, розколі українського суспільства, примусу до реалізації свого права на свободу думки, совісті та релігії не в тому напрямку, що б хотілося.

Система міжнародного захисту прав людини стала формуватися після Другої світової війни в рамках Організації Об'єднаних Націй. Правову основу для її створення заклав Статут ООН, який проголосив (ст. 1) в якості цілей Організації «розвиток дружніх відносин між націями на основі принципу рівноправності і самовизначення народів, здійснення міжнародного співробітництва у вирішенні міжнародних проблем економічного, соціального, культурного і гуманітарного характеру й у заохоченні і розвитку поваги до прав людини і основних свобод для всіх, незалежно від раси, статі, мови і релігії». Основні фундаментальні права і свободи людини отримали відображення і розвиток в регіональних міжнародних угодах (Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р, Американська конвенція про права людини 1969 р Африканська хартія прав людини і народу 1981 р. та ін.).

Міжнародно-правові стандарти у сфері захисту прав і свобод людини виконують такі завдання:

- 1) встановлюють перелік основних прав і свобод, які є обов'язковими ними для всіх держав-учасників;
- 2) визначають зміст кожного права і кожної свободи, які в подальшому на основі цього конкретизуються в інших міжнародних або національних нормативних актах;
- 3) закріплюють коло зобов'язань держав по визнанню, забезпеченню і захисту відповідних прав і свобод людини;
- 4) називають умови і, в кінцевому рахунку, формують правила користування правами і свободами [2, с. 12].

При вивченні та поясненні сутності будь-якого права використовується ліберальний підхід, постулати якого, на нашу думку, можна звести до наступного:

- тільки людина як автономний індивід знає, що їй потрібно;
- тільки окремих індивід має право вирішувати за себе, за свої справи, здійснювати вільний власний вибір;
- суспільство зобов'язане створювати через державу, через систему політичних та соціальних інститутів сприятливі умови для кожної окремої людини, не переступаючи межу, за якою тільки окремих громадянин знає і вирішує «за себе», робить вільний вибір [3, с. 302].

Ідеї лібералізму, на думку С. С. Алексєєва, є ідеями індивідуалізму, які можна розглядати з двох сторін. З одного боку індивідуалізм є необхідним елементом життєдіяльності суспільства, яке функціонує на засадах свободи. З іншого ж боку, в ньому знаходить прояв егоїзм.

Ліберально-індивідуалістичний підхід при вирішенні справ Європейським судом дає можливість визнати ідею про можливість розрізняти публічну та приватну сфери суспільного життя, а також визнати корисність обмежити сферу урядових повноважень публічною сферою.

Можна зробити висновок, що в Конвенції про захист основних прав і свобод людини і громадянина передбачено два європейських шляхи регулювання свободи думки, совісті та релігії. Перший з яких полягає в захисті свободи думки, совісті та релігії саме як права вільно їх реалізовувати котре включає в себе такі аспекти як вільна зміна власних релігійних чи інших переконань, гарантії свободи сповідувати релігію, свободи виражати свої погляди, думки, переконання самостійно або спільно з іншими. Другим головним напрямком регулювання є забезпечення толерантності і публічної згоди з тим, аби реалізація даного права одними людьми не обмежувала права та свобод інших осіб. Конкретно для цього в Конвенції є норми, які передбачають обмеження даного права.

Жодне рішення Європейського Суду з прав людини не може обійтися без філософського-правового обґрунтування своїх позицій, а відтак – кожне його рішення, є за своєю сутністю своєрідним філософсько-правовим дослідженням.

Цей зв'язок показує, що суспільне несприйняття певних аргументів у мотивувальній частині Суду, а відтак – і самі рішення із високим ступенем вірогідності можуть пояснюватися не гіпотетичними помилками застосування прийомів юридичної техніки, а якраз тим, що філософські підходи суддів можуть не співпадати при вирішенні справ, що є цілком природним явищем в умовах плюралістичної демократії.

Здійснений аналіз практики Європейського суду з прав людини, дає змогу стверджувати, що, дійсно, юридично-правові погляди суддів побудовані на філософії лібералізму з її наголосом на приматі індивідуальних прав та особистої автономії щодо інших цінностей, передовсім комунітарних.

З іншого боку, повністю обґрунтований у багатьох рішеннях метод пошуку оптимального балансу між інтересами особи та суспільства свідчить про те, що для суддів також не є чужими і неприйнятними основні постулати комунітаризму.

Спроба знайти «золоту середину», подолати шляхом синтезу концептуальні обмеженості двох потужних філософських напрямів –комунітаризму. Висновки останнього можуть бути визнані основним філософським підґрунтям сучасних рішень Європейського суду з прав людини.

Так, лібералізм з'явився в період духовного розкріпачення, що передбачало звільнення індивіда від застарілої моралі. Однак, з часом це призвело до надмірної автономії та індивідуалізму, чому й виникла потреба в зверненні до моралі, яка б об'єднала суспільство. Наслідком цих процесів стало звернення до комунітаризму як філософсько-правового напрямку. Різниця між лібералізмом у комунітаризмом зводиться до філософського конфлікту між індивідуалізмом і колективізмом, оскільки в розбіжностях між індивідуальним та колективним благом, позитивною та негативною свободою, раціональністю та ірраціональністю, правами та обов'язками, правом та мораллю прослідковується їх основна мета, яка в індивідуалізмі полягає в першочерговому задоволенні інтересів індивіда, а в колективізмі – суспільства.

Таким чином, лібералізм та комунітаризм, знаходячись в одній соціальній площині, повинні не лише гармонічно існувати та виступати як критерії оцінки суспільної системи, а також балансувати прояви один одного. Пошук балансу між індивідуалізмом та комунітаризмом повинен привести суспільство до змін правової, державної системи і висновків кожного окремого індивіда на більш високий рівень культури.



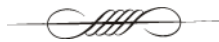
Для забезпечення цілісної взаємодії лібералізму та комунікаризму можна виділити такі елементи:

- комунікативні зв'язки як шлях компромісу між індивідуальними та колективними благами, суть яких зводиться до необмеженого, вільного обміну думками між індивідами заради прийняття колективних рішень;
- емоційний інтелект як явище, що об'єднує в собі дві складових: розум та емоції, адже будь-яке з рішень не можливе без розуму, почуттів;
- гетерогенна свобода, як свобода, що не ставить в центр суспільні чи індивідуальні інтереси, а як така свобода, що об'єднує лібералізм та комунітаризм шляхом дотичних категорій: право, держава, відповідальність;
- групові права, визнання яких передбачає переборення конфлікту між пріоритетністю прав та обов'язків людини;
- моральне право, як право, що ґрунтується на моральних принципах [4, с. 78].

Ми можемо констатувати, що особливо відчутний релігійний фактор стає при розгляді питання входження України до Європейського Союзу, оскільки в нашій християнській спадщині є певні перешкоди для вступу в загальноєвропейські структури. На сьогоднішній день, передумовою європейської інтеграції є не лише підготовка певних політичних кроків, але й готовність до запровадження нормативно-правових напрацювань ЄС щодо прав людини, де право на свободу думки, совісті та релігії посідає провідне місце. Обходження стороною духовного виміру євроінтеграції значно звужує розуміння процесу просування України до ЄС, виступає його істотною перешкодою.

#### ***Використані джерела:***

1. Котляр И. И. Права человека : [учеб. пособие для студентов высш. учеб. Заведений] / И. И. Котляр. – Мн. : Тесея, 2002. – 256 с.
2. Цепелев В. Ф. К вопросу об уголовно–правовом обеспечении международных стандартов в области прав и свобод человека / В. Ф. Цепелев, Н. И. Абрахов // Международное публичное и частное право. – 2006. – № 4. – С. 11–13.
3. Алексеев С. С. Философия права / Алексеев С. С. – М : Изд-во «Норма», 1998. – 336 с.
4. Слюсарчук К. Т. Либеральный коммуитаризм как современное интегративное философско–правовое течение / К. Т. Слюсарчук // *Legea si Viata: международный научно–практический правовой журнал*. – 2015. – № 7/2 (283). – С. 74–78.



***Осауленко Світлана Вікторівна,***  
*професор кафедри конституційного права Національного університету «Одеська*  
*юридична академія», кандидат юридичних наук, доцент*

#### **РЕКОМЕНДАЦІЇ ВЕНЕЦІЙСЬКОЇ КОМІСІЇ ЩОДО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА НА СВОБОДУ ОБ'ЄДНАННЯ У ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ**

Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) з 1990 року є дорадчим органом Ради Європи, який з точки зору сучасного розуміння принципів європейського конституціоналізму надає висновки про відповідність їм

проектів актів конституційного законодавства держав-учасниць Ради Європи, а також розробляє стандарти рекомендаційного характеру.

Найбільш важливими документами Венеційської комісії щодо політичних партій є:

- Положення про правове регулювання діяльності політичних партій 2010 року (під редакцією ОБСЄ та Венеційської комісії, CDL-AD(2010)024);
- Керівні принципи та пояснювальна записка щодо законодавства про політичні партії: окремі питання 2004 року, CDL-AD(2004)007;
- Висновок щодо заборони на фінансові внески до політичних партій з іноземних джерел 2006 року, CDL-AD(2006)014;
- Положення про заборону та розпуск політичних партій та аналогічних заходах 1999 року, CDL-INF(2000)001;
- Кодекс доброї практики щодо політичних партій 2009 року CDL-AD(2009)021.

Найбільш значущими з цих документів рекомендаційного характеру вважаються два перших у вищенаведеному переліку.

Положення про правове регулювання діяльності політичних партій 2010 року (під редакцією ОБСЄ та Венеційської комісії, CDL-AD(2010)024) є одним з найбільш ґрунтовних документів цього органу щодо політичних партій. Так, він складається з основної частини та додатків, у яких розміщено міжнародні стандарти щодо свободи асоціацій, які мають відношення до політичних партій, – витяги з Загальної декларації прав людини 1948 року, з Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року, з Пекинської декларації та Програми дій 1995 року, з Конвенції про ліквідацію усіх форм дискримінації по відношенню до жінок, з Конвенції про ліквідацію усіх форм расової дискримінації, з Конвенції ООН по боротьбі з корупцією, з Хартії основних свобод Європейського Союзу, з Конвенції про захист прав та основоположних свобод, з Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин, з Конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. Ще один додаток містить перелік справ, розглянутих Європейським Судом з прав людини, що мають відношення до практичної реалізації свободи асоціацій у частині політичних партій. Варто зауважити, що до числа таких справ не віднесено жодної за участю України. Завершується аналізований документ переліком документів з цього питання Парламентської Асамблеї Ради Європи (Рекомендація 1546 (2007) «Кодекс поведінки політичних партій», «Доповідь про фінансування політичних партій» 9077 (2001) та інші), та переліком «кодексів поведінки» (Мінімальні стандарти демократичного функціонування політичних партій 2008 року Національного демократичного інституту з міжнародних справ, Кодекс поведінки політичних партій: ведення виборчої кампанії протягом демократичних виборів 1999 року Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам).

У Положенні про правове регулювання діяльності політичних партій 2010 року надається визначення поняття «політична партія» у тому значенні, в якому воно застосовано у цьому документі, а саме: «добровільне об'єднання осіб, одним із завдань яких є участь в управлінні громадським життям, в тому числі, шляхом висунення кандидатур на вільних і демократичних виборах» [1]. Представляє інтерес і те, як Венеційська комісія та ОБСЄ сформулювали значення політичних партій у сучасному суспільстві. З їхньої точки зору, «політичні партії представляють собою колективну організаційну платформу для вираження основних прав особистості на об'єднання і на свободу висловлювання своєї думки. У такій якості вони визнаються Європейським судом з прав людини повноправними суб'єктами демократичного процесу. Більш того, партійні організації є найбільш широко використовуваним інструментом участі в політичному житті і здійснення пов'язаних з ним прав. Будучи основоположним

елементом політичного життя плюралістичного суспільства, партії відіграють значну роль у формуванні інформованої і соціально активного контингенту виборців. На додаток до всього вищесказаного, політичні партії часто виступають як сполучна ланка, що наводить мости між виконавчою і законодавчою гілками влади» [1].

Нарешті, у контексті дослідження свободи асоціацій у політичні партії, представляють інтерес принципи правового регулювання діяльності політичних партій. До них у Положенні віднесено:

- право приватних осіб на об'єднання в організації;
- обов'язок держави захищати право приватних осіб на об'єднання;
- законність;
- відповідність;
- недискримінація;
- принцип справедливого і рівноправного поводження;
- політичний плюралізм;
- належне застосування на практиці законодавства про політичні партії;
- право на ефективний судовий захист партій;
- підзвітність [1].

Після цього Положення деталізує як визначення, так і кожен з принципів.

Керівні принципи та пояснювальна записка щодо законодавства про політичні партії: окремі питання 2004 року, CDL-AD(2004)007, хоча і були затверджені Венеційською комісією хронологічно перед Положенням, однак є менш детальними, тому наразі лише доповнюють його зміст. У Керівних принципах 2007 року визначення поняття «політична партія» є аналогічним до Положення, а принципи не виокремлено у вигляді переліку. Аналізуючи текст цього документу, можна дійти висновку, що у 2007 році Венеційська комісія підкреслила в якості керівних такі принципи, як:

- необхідність реєстрації політичної партії;
- неможливість обмеження діяльності політичної партії інакше, ніж законами;
- невтручання органів публічної влади у діяльність політичних партій в усіх випадках, крім передбачених законом;
- можливість оскарження політичною партією рішення про відмову у реєстрації, заборону, примусове припинення її діяльності тощо;
- можливість існування політичних партій, навіть якщо вони не беруть участі у виборах;
- ретельний аналіз можливих шляхів залучення іноземців та осіб без громадянства до діяльності політичних партій [2].

Варто зауважити, що принципи, викладені у Положенні та в аналізованому документі, не дублюються.

### ***Використані джерела:***

1. Положення про правове регулювання діяльності політичних партій 2010 року (під редакцією ОБСЄ та Венеційської комісії, CDL-AD(2010)024). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.osce.org/ru/odihr/81988>
2. Керівні принципи та пояснювальна записка щодо законодавства про політичні партії: окремі питання 2004 року, CDL-AD(2004)007. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.osce.org/ru/odihr/81988>



*Павлик Анастасія Олегівна,  
студентка 3-го курсу юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ ЯК ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ

Останнім часом, у зв'язку із відмовою від винятково «управлінської» побудови відносин між громадянином та органами державної влади і через перехід до нової, «сервісної» взаємодії, за якої людина, її права, свободи та інтереси визнаються найвищою соціальною цінністю, така форма діяльності публічної адміністрації як адміністративний договір стає дедалі більш актуальною. І хоча категорію адміністративного договору однозначно не можна назвати новою, так як сам термін згадується в радянській літературі ще в 20-тих роках ХХ ст., дуже важливим є те, що в той час його ототожнювали всього лиш з побічною формою управлінської діяльності.

Таким чином, протягом останнього століття адміністративний договір не стояв на місці, а розвивався слідом за кардинальними змінами, що стосувалися вітчизняного державного устрою, будівництва та управління. Його еволюції посприяла перш за все демократизація та поступовий перехід від командно-адміністративних методів управління (притаманних радянському часові історії нашої країни) до більш гнучких, а саме до характерного сьогоднішньому рівню розвитку людиноцентризму.

Тому, на мою думку, саме сьогодні дослідження адміністративного договору є злободенним питанням, а постійне бажання України слідувати європейським зразкам ще раз це підтверджує.

Відповідно до п.16 ч.1 ст.4 Кодексу адміністративного судочинства України [1] адміністративний договір – це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

- а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;
- б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;
- в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;
- г) замість видання індивідуального акта;
- г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Ю. П. Битяк [2, с. 98] визначає адміністративний договір як правовий акт управління, що утворюється на підставі норм права двома (або більше) суб'єктами адміністративного права, один із яких обов'язково є органом виконавчої влади, може містити у собі загальнообов'язкові правила поведінки (нормативний характер) або встановлювати (змінювати, припиняти) конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальний характер).

Д. М. Бахрах пропонує вважати адміністративним договором багатосторонній акт, що заснований на адміністративно-правових нормах і вироблений у результаті добровільного погодження волі двох (або більше) суб'єктів адміністративного права, одним з яких завжди є суб'єкт державної влади, який встановлює (припиняє, змінює) взаємні права та обов'язки його учасників [3, с. 169].

Із подібними ознаками розкрив поняття адміністративного договору К. К. Афанасьєв, який вказує, що адміністративний договір – це добровільна угода двох чи

більше суб'єктів адміністративного права, один (чи більше) з яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчого чи розпорядчого характеру, яка укладена у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність [4, с. 89].

Досліджуючи проблеми адміністративного договору, А. О. Неугодніков запропонував таке визначення цього поняття: адміністративний договір – це добровільна угода двох або більше суб'єктів адміністративного права, один з яких наділений владними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчого та розпорядчого характеру, яка укладена у формі правового акта, що встановлює взаємні права, обов'язки та відповідальність [5, с. 77].

Отже, К. К. Афанасьєв, Д. М. Бахрах, А. О. Неугодніков та Ю. П. Битяк є прихильниками такої обов'язкової умови адміністративного договору, як добровільність сторін та волевиявлення щодо укладення такої угоди. З цього приводу В. К. Колпаков зазначив, що договірні відносини є характерними для цивільного права і передбачають юридичну рівність сторін договору та волевиявлення. Природа ж публічного управління передбачає імперативність, наявність владних повноважень однієї зі сторін, юридичну нерівність учасників адміністративного правовідношення. Якщо виходити з цих позицій, сам термін «адміністративний договір», на думку В. К. Колпакова, видається суперечливим правовій логіці [4, с. 107]. Тобто, В. К. Колпаков, з одного боку, взагалі відкидає можливість існування адміністративного договору як терміна, несумісного для з'єднання двох взаємовиключних правових понять, а з іншого – вказує на те, що якщо існує адміністративний договір як правовий інститут, то йому притаманні ознаки цивільного договору.

В європейських країнах правове явище, що в адміністративному судочинстві має назву «адміністративний договір», може по-різному називатися і водночас мати однакове змістове наповнення.

У Німеччині – це публічно-правовий договір, інколи як синонім використовується поняття «управлінський (адміністративний) договір», у Франції – адміністративний контракт. В Естонії – це адміністративний договір. У Латвії договір публічного права є широким поняттям, яке охоплює договори про співпрацю, адміністративні договори, договори делегування, договори про участь.

У Німеччині в зміст адміністративного договору вкладається відповідний зміст адміністративного акта, який мав прийняти орган влади перед укладенням адміністративного договору. Отже, цим повністю нівелюється волевиявлення сторони в договорі, відносно якої мав бути застосований адміністративний акт. Оскільки зміст адміністративного акта є змістом адміністративного договору, то цей договір виключає волевиявлення, а за його умовами є лише права та обов'язки сторін щодо виконання цього акта [6, с. 65].

У Франції до адміністративних договорів (контрактів) належать багато угод, але їх обов'язковою умовою є наявність однієї з двох сторін суб'єкта публічного права або одна зі сторін діє на користь суб'єкта публічного права. Судова практика свідчить, що до таких договорів належать усі договори з використанням коштів з державного бюджету, договори про делегування функцій публічних послуг, договори про використання державного майна, контракти з державними службовцями.

В Естонії адміністративний договір регулює адміністративно-правові відносини. Здебільшого – це договори делегування публічних функцій, передання повноважень публічної влади іншим особам, якщо таке передбачено законодавством.

У Латвії адміністративний договір – це угода між публічною і приватною особами про встановлення, зміну, припинення або констатацію адміністративних відносин.

З огляду на викладене в європейських державах відсутнє уніфіковане поняття адміністративного договору, підстави та умови його укладення, права та обов'язки сторін у цьому договорі. В окремих випадках є чітке законодавче визначення адміністративного договору, в інших випадках їх належність слід визначати за певними ознаками.

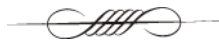
Отже, проаналізувавши визначення адміністративних договорів, закріплені в законодавстві та в теорії адміністративного права, порівнявши їх з адміністративними договорами європейських країн, можна зробити висновок, що для можливості існування адміністративного договору як інституту права та його практичного застосування в адміністративних правовідносинах він підлягає більш детальному врегулюванню на законодавчому рівні, а не лише повільному його трактуванню правниками.

На цьому, до речі, наголосив Конституційний Суд України в ухвалі від 15 лютого 2007 р. № 14-у/2007 у справі № 1-14/2007 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищого господарського суду України про офіційне тлумачення положень пунктів 1, 14 частини першої статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України, де зазначив, що Конституційний Суд України у своїх ухвалах неодноразово наголошував про непідвідомчість Суду питань, які потребують не офіційного тлумачення, а законодавчого врегулювання.

Також варто наголосити, що сьогодні, з підготовкою до проведення масштабної адміністративно-територіальної реформи, проголошеним курсом на децентралізацію влади та наділенням органів місцевого самоврядування значних повноважень, це питання набуло особливої актуальності та нагальності, адже саме від ефективності функціонування влади на місцях залежить, чи буде втілена ідея сервісної держави, спрямованої на задоволення потреб та інтересів громадян.

#### ***Використані джерела:***

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV(редакція від 07.01.2018 р.). – [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право / Авер'янов В. Б., Битяк Ю. П. – К. : Ін-Юре, 2002.–668 с.
3. Бахрах Д. Н. Административное право : [учебник для вузов]. – М. : ВЕК, 1999. – 353 с.
4. Афанасьев К. К. Административные договоры : реалии та перспективы / Афанасьев К. К. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. – 320 с.
5. Неугодніков А. О. Юрисдикція адміністративних судів / А. О. Неугодніков // Вісник прокуратури. – 2006. – № 8. – 102 с.
6. Закон ФРН про адміністративну процедуру // Збірник матеріалів. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині. – 2006. – № 2.



*Першин Володимир Геннадійович,  
начальник відділу міжнародних зв'язків Національної академії прокуратури України,  
кандидат юридичних наук*

## **ПРОТИДІЯ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ЗЛОЧИННИХ ДОХОДІВ ТА ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ: МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ**

Будь-яка держава намагається впливати на стан справ із протидії легалізації злочинних доходів та фінансування тероризму. Стратегія, принципи, підходи є різними, проте спрямованість такого роду дій є схожою. Значною мірою запобігання фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення належить до факторів забезпечення національної безпеки. Тут ми підтримуємо позицію С.Г. Стеценка, відповідно до якої кожна держава намагається забезпечити безпеку своїх громадян та держави в цілому. Механізмів, що втілюються у практику з метою досягнення вказаної мети, є багато, проте слід зазначити, що майже всі вони об'єднані навколо держави. Незважаючи на розвиток громадянського суспільства, процес демократизації, переважна більшість елементів загальної системи забезпечення національної безпеки належить до державних [1, с. 508].

Як ми зазначали, під фінансовим моніторингом необхідно розуміти публічний обов'язок держави, що полягатиме у необхідності створення та забезпечення підтримки функціонування організаційно-правового механізму, який дозволить констатувати фінансові операції сумнівного характеру, комплексно обов'язок держави, що полягає у необхідності створення та забезпечення підтримки функціонування організаційно-правового механізму, аналізувати отриману інформацію та, у необхідних випадках, інформувати правоохоронні органи держави, із чітко визначеною кінцевою метою всіх вищевказаних елементів, якою є мінімізація легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом [2, с. 46–47].

Природним є факт транснаціонального характеру злочинності, пов'язаної із легалізацією коштів, отриманих протиправним способом. Відтак, світова спільнота намагалась симетрично надати відповідь такого роду проявам. Відповідь, яка б містила у собі і юридичні, і організаційно-правові кроки. Базовим пунктом уніфікації протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму стало створення у 1989 році країнами, що входять до «великої сімки» Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF).

Ця міжурядова організація розробляє, узагальнює та реалізує міжнародний досвід у боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. Під егідою цієї організації об'єднано експертів з правових, фінансових та правоохоронних питань для вироблення рекомендацій щодо удосконалення законодавства країн світу в цій сфері. У 1990 році FATF прийняла Сорок Рекомендацій, які були переглянуті в 1996 та 2003 роках. Вони акумулювали кращий світовий досвід у боротьбі з легалізацією злочинних доходів і фінансуванням тероризму та визначають основні принципи побудови системи запобігання цим явищам. Слід зазначити, що відповідні Рекомендації обов'язкові до виконання державами – членами FATF і мають рекомендаційний характер для інших держав [3].

Г. Мельникова звертає увагу на ту обставину, що відповідно до нової редакції 40 Рекомендацій FATF (регулювання та нагляд за фінансовими установами), країни мають забезпечити, щоб фінансові установи підлягали адекватному регулюванню і нагляду та ефективно впроваджували рекомендації FATF. Компетентні органи або наглядові органи за фінансовими установами повинні вживати необхідних правових або регуляторних заходів, щоб запобігти ситуації, коли злочинці або їхні співучасники

стають власниками або бенефіціарними власниками значної або контрольної частки акцій фінансової установи, або коли вони беруть участь в управлінні фінансовими установами. Країни не повинні затверджувати створення або постійне функціонування підставних банків [4].

Готовність кожної країни до міжнародного співробітництва визначається розвитком її внутрішньої системи протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму та приєднанням до відповідних міжнародних угод та програм. Загалом, можна виділити наступні напрямки посилення міжнародного співробітництва в сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму:

- гармонізація підходів до кримінально–правової оцінки злочинів, пов’язаних з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму;

- впровадження єдиних стандартів та вимог щодо запобіжних заходів, які застосовуються фінансовими установами та визначеними не фінансовими установами та професіями;

- розвиток організаційно–правової бази для оперативного обміну інформацією між ПФР різних країн;

- вдосконалення правової основи та практики взаємодії між правоохоронними органами різних країн на стадії розслідування злочинів;

- координація діяльності компетентних органів різних країн на стадії судового переслідування, в тому числі в рамках надання взаємної правової допомоги [5].

Що стосується конкретних кроків, які наразі вживаються в Україні у напрямі протидії легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом, то можна виокремити три базових:

Перше. Прийнято Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1702–VII «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

Друге. Створено центральний орган виконавчої влади, який наразі носить назву Державної служби фінансового моніторингу, основним завданням якого є забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Третє. Із певною періодичністю на загальнодержавному рівні здійснюється планування заходів, спрямованих на запобігання та протидію легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом.

#### ***Використані джерела:***

1. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С. Г. Стеценко. – Вид. 3–тє, перероб. та доп. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.

2. Першин В. Г. Державний фінансовий моніторинг : завдання та функції / В. Г. Першин // Публічне право. – 2017. – № 1. – С. 45–50.

3. Роль і місце України в боротьбі з відмиванням доходів та фінансуванням тероризму. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/39197>

4. Мельникова Г. Державне регулювання фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом / Г. Мельникова. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://libfor.com/index.php?newsid=1263>



5. Протидія легалізації злочинних доходів і фінансуванню тероризму / Гуржій С. Г., Ключке С. М., Кірсанов В. М., і ін.; Держ.ком.фін.моніторингу України. – К. : Такі справи, 2008. – 560 с.



**Процько Максим Ігорович,**  
студент 1-го курсу юридичного факультету Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

## **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯНИНА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ**

Останнім часом усе дедалі частіше в українському суспільстві виникають певні суперечності щодо процедури реалізації права громадян на доступ до публічної інформації. Зазначена проблематика є важливою в контексті процесу євроінтеграції, основними цінностями якої є гарантування та неухильне дотримання основоположних прав і свобод людини і громадянина. Право на доступ до публічної інформації є невичерпним та невідчужуваним, таким що гарантується й не може бути скасовано, зокрема, в умовах розвитку громадянського суспільства.

У ході своєї доповіді хотілося б висвітлити основні проблемні аспекти реалізації права громадян на доступ до публічної інформації в Україні, певні суперечності, що виникають унаслідок неправильного застосування чинного законодавства України розпорядниками інформації, а також запропонувати раціональні шляхи їх подолання.

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють відносини, пов'язані з правом доступу до публічної інформації в Україні є Конституція України, Закон України «Про інформацію», а також Закон України «Про доступ до публічної інформації».

Відповідно до ст.34 Конституції України, кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [1, с. 10].

Основним дієвим способом реалізації права громадянина на доступ до публічної інформації є запит на інформацію. Відповідно до ст.19 Закону України «Про доступ до публічної інформації», запит на інформацію – це прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту [3].

По-перше, дуже часто виникають певні суперечності, зумовлені неправильним застосуванням розпорядниками публічної інформації законодавства України в сфері доступу до публічної інформації та звернення громадян. Повсякчас запити на інформацію сприймають та розглядають як звернення громадян, наслідком чого є порушення конституційного права особи на інформацію, оскільки законодавство України про звернення громадян передбачає інші терміни розгляду звернень та права заявника. Зокрема, відповідно до ст. 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації», розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. У разі якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і

загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту [3], а згідно зі ст. 20 Закону України «Про звернення громадян» звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, – невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів [4].

По-друге, законодавцем не визначено чіткого способу, у який запитувачу повинна бути надана публічна інформація за його запитом, що викликає значні зловживання з боку розпорядників інформації. У разі повідомлення запитувача поштою дуже часто порушуються терміни розгляду запитів на інформацію, оскільки пересилання поштових відправлень по Україні в середньому становить 3-5 днів. Актуальною також є проблема надсилання відповідей на запити на інформацію звичайними поштовими відправленням, що не фіксується, такі листи часто губляться під час пересилання й не доставляються адресатам, запитувачам інформації, наслідком чого є порушення їх гарантованого права на інформацію. На мою думку, відповідь на запит на інформацію (у разі повідомлення запитувача поштою) необхідно надсилати виключно рекомендованим поштовим відправленням, яке можливо відслідкувати. Доцільним також було б створення Єдиного інтернет-порталу інформаційних запитів за аналогією з веб-сайтом Державної установи «Урядовий контактний центр», а також Інформаційної гарячої телефонної лінії за аналогією з Урядовою гарячою лінією. Такі ресурси виступали б певним посередником, сприяли ефективному надходженню запитів на інформацію від запитувачів до розпорядників інформації, а також відповідей від розпорядників інформації до запитувачів.

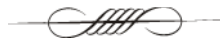
По-третє, необхідність удосконалення механізму притягнення винних у порушенні законодавства посадових та службових осіб до юридичної відповідальності. У разі порушення права запитувача на доступ до публічної інформації, він має право звернутися зі скаргою до керівника чи органу вищого рівня, Уповноваженого Верховної ради України з прав людини або з позовом до суду про оскарження дій чи бездіяльності розпорядника інформації. Порушення законодавства про доступ до публічної інформації зумовлює адміністративну відповідальність, передбачену ст.212-3 КУпАП, а саме порушення Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме: необгрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Відповідно до ст. 221 КУпАП справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212-3 КУпАП розглядаються судьями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів [2].

На мою думку, необхідно посилити адміністративне стягнення в разі скоєння правопорушення у сфері доступу до публічної інформації, що сприяло б різкому зменшенню кількості подібних правопорушень. А також забезпечити розгляд цих справ не в судовому порядку, а в адміністративному (адміністративними комісіями при органах місцевого самоврядування), що сприятиме зменшенню завантаженості судів (суддів), зокрема щодо розгляду матеріалів у справах про адміністративні правопорушення.

Таким чином, у ході доповіді було висвітлено основні положення чинного законодавства України в сфері доступу до публічної інформації, проблемні аспекти реалізації права громадян на доступ до публічної інформації, а також запропоновано юридичні шляхи їх розв'язання. Наголошення на актуальності запропонованої проблематики є вкрай важливим, оскільки дієвий механізм реалізації права громадян на доступ до публічної інформації є запорукою прогресивного розвитку громадянського суспільства правової держави загалом.

#### ***Використані джерела:***

1. Конституція України від 28.06.1996 р. (редакція від 30.09.2016 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр)
2. Про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 07.12.1984 № 8073–X (редакція від 26.10.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80732-10>.
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року №2939–VI(редакція від 01.05.2015 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
4. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 року № 393/96–ВР (редакція від 05.10.2016 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>



***Пузанова Вікторія В'ячеславівна,***

*магістрант 1-го року навчання кафедри психології*

*Навчально-наукового інституту міжнародних відносин та соціальних наук МАУП*

***Гладкий В'ячеслав В'ячеславович,***

*асистент кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності Навчально-наукового інституту права ім. князя Володимира Великого, магістр права*

#### **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПСИХІЧНОГО ЗДОРОВ'Я СУДДІВ З МЕТОЮ ПОЛІПШЕННЯ ЯКОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ**

Загальновідомо, що біологічна сутність *homo*, спільно із вимогами суспільства (відповідно до концепції *Загального блага*), обумовлюють соціально-правову проекцію людини, за умови, що соціально-правова проекція людини найтіснішим чином відбивається на психофізіологічному стані людини. Таким чином, пригноблена людина не лише позбавлена множинних соціальних та правових можливостей, але й також буде відчувати той чи інший біологічний дискомфорт, що може призвести до негативних психологічних станів, котрі часто завершуються (чи трансформуються) у різні захворювання, патології, призводять до суїцидів або ж до рекрутування члена законослухняного суспільства у злочинний світ [1, с. 265–266]. При цьому, якщо означені ризики, як правило, розглядаються науковцями в контексті людини, що не пов'язана із виконанням публічних функцій, то саме в аспекті посадових осіб вказані проблеми логічним чином набувають загальносуспільного та загальнодержавного характеру. Не викликає сумнівів, що особливо гостро це питання є саме для суддів.

У спеціальних юридичних і психологічних дослідженнях справедливо зазначається, що професійна діяльність суддів відрізняється високою соціальною значущістю, стресогенністю, значними нервово-психічними та інтелектуальними навантаженнями, підвищеною індивідуальною відповідальністю (респонсібілітативністю), багатоплановим й евристичним змістом розв'язуваних судових завдань, варіативністю та нестандартністю ситуацій в умовах дефіциту часу (також у зв'язку із надмірним навантаженням на суддів та дефіциту суддів, котрий почав спостерігатись з 2014 р.), вираженої організаторською спрямованістю зі значною кількістю комунікативних контактів. В цьому контексті вчена Ю.М. Тарасова підкреслює, що «професійні стреси, складність розглянутих справ, своєрідність суспільно-психологічної атмосфери судового засідання (напруженість, негативні емоційні реакції учасників засідання) та низка інших негативних факторів призводять до зниження працездатності, зростання психосоматичних порушень (так званих «хвороб стресу») та захворювань (гіпертонічна хвороба, ішемічна хвороба серця, неврози та невротичні стани тощо) серед суддів» [2, с. 3]. Зазначимо, що вказаному питанню вже у тій чи іншій мірі приділяли увагу українські та зарубіжні вчені [див., напр.: 3–9].

Разом із тим, специфічним чином окреслена проблема актуалізується у тих країнах Східної Європи, в яких спостерігається серйозний тиск на судову гілку влади (насамперед, це Україна та Польща, в котрих публічна влада концентрується в особі глави держави). Особливим чином цей процес об'єктивно проявляється в Україні, в якій тривалий час культивується *презумпція винуватості суддів*, як результат впровадження тотальної *політики демонізації судової влади та суддів* [10, с. 78–80], що неприпустимо для демократичної та правової держави. При цьому, звернемо особливу увагу на те, що якщо раніше (до 2014 р.) протидія принципу незалежності судової гілки влади та процес «приватизації» суддів в нашій державі здійснювались безпосередньо виконавчою владою (на суддів здійснювався агресивний тиск з боку органів влади, в силу чого деяким суддям у кожному конкретному випадку досить часто доводилося замислюватися не про панування права у суспільстві, а про наявність інтересу того чи іншого державного органу або певної посадової особи від результату розгляду справи, «порушення» інтересів яких було б законним та обґрунтованим, але, швидше за все, тягло би пряме або ж опосередковане переслідування відповідного судді тощо), то на сьогоднішній день спотворення незалежності судової гілки влади також представлене й громадським тиском на суд [10, с. 79]. При цьому, виконання суддею покладених на нього повноважень (що є за своєю суттю такими, що зумовлюють психічне напруження) в умовах тиску, а так само протидія цьому тиску з метою підтримки панування права у суспільстві, сукупно складають очевидно негативні для психічного здоров'я суддів умови, в яких «традиційні» ризики для їх психофізіологічного здоров'я значною мірою посилюються.

Поряд із тим, варто звернути увагу на те, що проведення судово-правової реформи, «спрямованої на підвищення якості та ефективності функціонування судової системи, передбачає зростання вимог до суддів як до носіїв судової влади, у тому числі до рівня їх професійної підготовки і особистісних якостей» [11, с. 167]. З огляду на це, на сьогоднішній день особливим питанням належного здійснення публічної влади в контексті правосуддя, а також збереження за нашою державою конституційного статусу демократичної і правової держави в об'єктивній дійсності, необхідним є створення Психологічної служби в судовій системі, а також створення «кабінетів психологів» у кожному суді. Саме за рахунок створення вказаної служби судді зможуть отримати належну психологічну допомогу та підтримку, а учасники судового засідання – належне відправлення правосуддя (адже, неналежний психічний стан судді,

обумовлений надмірним професійними навантаженням та протиправним тиском на нього, сприяє вчиненню суддями судових помилок, які обумовлюються зниження авторитету судової гілки влади та суддів).

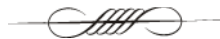
Слід зауважити, що в наукових колах окремих постсоціалістичних держав, в яких ще не створено відповідних психологічних служб, вже тривають активні дискусії щодо створення цих служб, їх мети, завдань, принципів діяльності. Приміром, Ю.М. Тарасова, доводячи доцільність створення Психологічної служби в Судовому департаменті при Верховному Суді РФ, наголошує, що створення цієї служби має відбуватись в наступній послідовності: (1) розробка та прийняття відповідних нормативно-правових актів, внесення зміни у федеральне законодавство, що регламентує статус суддів; (2) створення штатних підрозділів психологів при управліннях (відділах) кадрового забезпечення Судового департаменту; (3) розробка методичного забезпечення діяльності відповідної служби; (4) забезпечення цієї служби матеріально-технічними та фінансовими ресурсами [2, с. 4]. У цілому, слід погодитись із логікою окресленої пропозиції.

З огляду на обмеження щодо об'єму викладу доповіді, коротко окреслимо завдання Психологічної служби в судовій системі України. Ця служба, на нашу думку має виконувати наступні завдання: (1) здійснювати професійний психологічний відбір кандидатів на посаду судді, а також психологічне забезпечення атестації суддів, надання оцінки їх професійно важливих психологічних якостей, психологічного статусу; (2) здійснення психологічного супроводу діяльності суддів, надання персональних психологічних консультацій, а також проведення періодичних заходів з корекції психічного стану суддів тощо; (3) періодично (а саме – щоквартально) здійснювати в контексті моніторингу психічного стану здоров'я суддів, експертний аналіз індивідуально-психологічних особливостей особистості судді, відмічати негативні та позитивні тенденції динаміки зміни цих особливостей; (4) виявляти серед суддів тих, хто знаходиться в стані нервово-психічної неврівноваженості, а також тих, які знаходяться в стані дезадаптації [див., напр.: 12], назначати їм обов'язкові сеанси психологічної терапії (ймовірно, можна було би надати відповідним фахівцям повноваження клопотати до центрального апарату Психологічної служби про тимчасове відсторонення судді від виконання посадових обов'язків з залишенням посадового окладу, якщо у відповідних суддів будуть спостерігатись означені стани, що можуть призвести до вчинення суддями злочинів; утім, це повноваження та подальші дії центрального апарату слід обов'язково убезпечити від можливих зловживань та використання цієї можливості для тиску на відповідних суддів тощо, адже, за своєю ідеєю впровадження «кабінетів психологів» у судах має переслідувати лише в якості мети – сприяння поліпшенню психічного здоров'я суддів; також, потрібно це питання ув'язати з концепцією конфіденційності, якою характеризуються відносини між психологом та суддею); (5) виявити серед суддів осіб з асоціальними установками, назначати їм обов'язкові сеанси психологічної терапії.

#### ***Використані джерела:***

1. Пузанова В. В. Дегуманизация осуждённых к лишению свободы: криминологический и психологический контекст / В. В. Пузанова // Захист демократичних цінностей і дотримання прав людини в Україні: зб. матеріалів Всеукр. правничого диспуту, в рамках Всеукраїнського тижня права (Кривий Ріг, 13 груд. 2017 р.) / В.В. Пузанова, В.В. Гладкий. – Кривий Ріг : ДЮІ МВС України, 2017. – С. 265–269.

2. Тарасова Ю. Н. Проблемы становления и задачи психологической службы Судебного департамента / Ю. Н. Тарасова // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2009. – № 2 (37). – С. 3–5.
3. Балабанова Л. М. Психологічні аспекти професійної діяльності суддів апеляційного суду / Л. М. Балабанова, А. А. Коваль // Право і безпека. – 2016. – № 1(60). – С. 146–151.
4. Гладкий В. В. Субъективная сторона вопроса использования судьями технических средств во время судебного заседания / В. В. Гладкий // Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід: матеріали Міжнар. наук.–практ. конф. (Севеодонецьк, 13–14 квіт. 2017 р.). – Севеодонецьк : Вид–во СНУ ім. В. Даля, 2017. – С. 181–185.
5. Черновський О. К. Психологічна компетентність судді у практичній діяльності / О. К. Черновський // Вісник Вищої ради юстиції. – 2011. – № 2 (6). – С. 14–18.
6. Шепітько В. Ю. Психологія судової діяльності : проблеми теорії та практики / В. Ю. Шепітько // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – Вип. 3 (38). – С. 161–169.
7. Danjun F. Personality, perceived occupational stressor, and health-related quality of life among Chinese judges / F. Danjun, J. Danjun, Y. Zhiwen // Applied Research in Quality of Life – 2014 – Vol. 9(4). – P. 911–921. – DOI: 10.1007/s11482-013-9277-z.
8. Perales A. Estrés, ansiedad y depresión en magistrados de Lima, Perú / A. Perales, H. Chue, A. Padilla, L. Barahona // Revista peruana de medicina experimental y salud publica. – 2011. – Vol. 28(4). – P. 581–588.
9. Rogers J.M. The Occupational Stress of Judges /J.M. Rogers, S.J.J. Freeman, P. Lesage // The Canadian Journal of Psychiatry. – 1991. – Vol. 36(5). – P. 317–322. – DOI: 10.1177/070674379103600501.
10. Гладкий В. В. Общественное давление на суд как Legitimacy-Threatening Power / В. В. Гладкий // Юридичні науки: проблеми та перспективи : матеріали V Міжнар. Наук.–практ. конф. (Івано–Франківськ, 19–20 трав. 2017 р.) : у 2–х ч. – Херсон: Вид. дім «Гельветика», 2017. – Ч. 2. С. 77–80.
11. Черновський О. К. Вдосконалення професійно–психологічного відбору та адаптації суддівських кадрів / О. К. Черновський // Європейські перспективи. – 2014. – Вип. 10. – С. 167–172.
12. Пузанова В. В. Ангедонія та її діагностика / В. В. Пузанова // Вища освіта – студентська наука – сучасне суспільство : напрями розвитку : матеріали II Міжнар. студентської наук.–практ. конф. (Київ, 20 квіт. 2018 р.). – Київ : Вид. МНТУ ім. академ. Ю. Бугая, 2018. – С. 105–107.



***Рижук Ірина Володимирівна,***

*доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук*

## **ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ**

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації [1].

Оскільки Конституція України закріпила лише найголовніші положення щодо місцевих державних адміністрацій, парламентом було прийнято у 1999 р. Закон України «Про місцеві державні адміністрації», яким було визначено порядок їх організації, компетенцію, функціонування та інші питання правового статусу [1].

Отже, вже протягом більше ніж два десятиріччя, інститут місцевих органів виконавчої влади зазнає значних трансформацій – як структурних, так і функціональних. Але даний процес й досі не завершено. Питання щодо вдосконалення окремих аспектів функціонування місцевих державних адміністрацій лунають дедалі частіше.

Обов'язковим питанням, яке потребує вирішення є чітке розмежування правового статусу органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Закріплюючи повноваження зазначених виконавчих органів, необхідно провести розмежування з органами місцевого самоврядування і скоротити їх повноваження, залишивши лише ті, які забезпечать можливість здійснення контролю за законністю і додержанням прав і свобод громадян, координації діяльності місцевих органів публічної адміністрації.

З метою реформування публічної адміністрації в Україні у напрямі забезпечення децентралізації влади необхідно врахувати два основні фактори: по-перше, розмежувати повноваження органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування; по-друге, сформувати оптимальну систему органів, діяльність якої має забезпечувати своєчасне і якісне надання адміністративних послуг населенню. Нехтування цим призводить до неякісного забезпечення прав, складності в отриманні адміністративних послуг, що в свою чергу частково сприяє й вчиненню корупційних правопорушень.

Наявна правова регламентація компетенції місцевих державних адміністрації не в повній мірі враховує конституційно визначені завдання цих органів. Об'єм повноважень часто є ширшим ніж необхідний для виконання їх завдань, тому значна кількість повноважень взагалі не спрямована на виконання конкретно визначених завдань їх діяльності. Це стосується майже всіх галузей суспільного життя в яких дані органи виконавчої влади наділені владними повноваженнями.

Крім того в структурі компетенції місцевих державних адміністрації існують виконавчі повноваження органів місцевого самоврядування, а це означає що місцеві державні адміністрації на своєму рівні повинні одночасно представляти інтереси держави й органів місцевого самоврядування та виконувати власні самоврядні повноваження, що зумовлює ситуацію, коли дані органи, будучи провідниками здійснення державної політики на місцях, при здійсненні значної кількості повноважень підконтрольні і підзвітні відповідним радам. Наведене призводить до того, що на практиці неможливо здійснити розмежування у здійсненні структурними підрозділами адміністрації власних повноважень і делегованих радою, визначити стосовно якої частини компетенції повинен здійснюватися контроль вищестоящими органами виконавчої влади.

Той факт, що місцеві державні адміністрації є основними реалізаторами державної політики в регіонах та виконавцями рішень органів місцевого самоврядування районного та обласного рівня є причиною виникнення ще однієї управлінської проблеми. Поряд з організацією управління справами відповідного регіону місцеві державні адміністрації згідно з конституційними положеннями та положеннями Закону «Про місцеві державні адміністрації» забезпечують законність і правопорядок, здійснюють контрольно-наглядові повноваження, тобто за місцевими державними адміністраціями закріплено здійснення з одного боку широкого об'єму виконавчо-розпорядчих повноважень, а з іншого не набагато вужчий спектр

контрольних повноважень, які спрямовані в тому числі і на діяльність самих місцевих державних адміністрацій.

Можливими напрямками вирішення наведених проблем є удосконалення законодавства шляхом закріплення в законодавчих актах, зокрема Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», поряд з іншими елементами системи місцевого самоврядування, що склалася в межах окремого району і області також і таких елементів як виконавчі органи районних та обласних рад, виконавчі комітети, відділи, управління та наділити їх виконавчо-розпорядчими повноваженнями.

Наведений спосіб удосконалення правового статусу місцевих органів виконавчої влади зумовить перехід місцевих державних адміністрацій до органів, які здійснюють переважно контрольно-наглядові повноваження за реалізацією виконавчо-розпорядчих повноважень органами місцевого самоврядування, а також окремих місцевих органів виконавчої влади.

У зв'язку з цим постає питання необхідності існування розгалуженої системи районних державних адміністрацій у межах області. Вважаємо, що контрольна діяльність районних державних адміністрацій повинна виражатися переважно у зборі та аналізі інформації щодо виконання органами місцевого самоврядування повноважень власних або делегованих, аналізі звітів про виконання державних і місцевих програм, про виконання державних стандартів, надання соціальних послуг населенню тощо, а також у разі виявлення порушень застосування заходів впливу, які будуть відрізнятися в залежності від виду повноважень підконтрольного суб'єкта та специфіки порушення.

При такому підході стає очевидним, що великий штат працівників районних державних адміністрацій, юрисдикція яких поширюється всього на один-два десятки територіальних громад стає непотрібним. Про надмірну кількість адміністративно-територіальних одиниць, у тому числі й районного рівнів, що знижує ефективність надання публічних послуг та здійснення контролю, говориться як у владних колах, так й в наукових. Однак, що стосується питання надмірної кількості та подрібненості адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, то дана проблема може вирішитись лише зі створенням дієвого правового механізму добровільного об'єднання декількох територіальних громад в одну територіальну громаду та державним стимулюванням даного процесу [2, с. 358].

На сьогодні першочерговим питанням є забезпечення оптимального поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади. З цією метою було запропоновано законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» 2015 р. [3], в якому однією з новел є норми, які передбачають замість місцевих державних адміністрацій запровадити посаду префекта.

Проте аналіз нової редакції ст. 118 і ст. 119 доводять, що дані норми є досить неоднозначними та потребують доопрацювання. Так, законопроектом запропоновано заміну системи місцевих державних адміністрацій на систему посад префектів. Натомість, не відбулось жодних змін щодо порядку призначення префектів, порівняно з головами місцевих державних адміністрацій. Так само практично не змінилися завдання префекта, порівняно із місцевими державними адміністраціями, за винятком нового положення про те, що префект на відповідній території «спрямовує і організовує діяльність органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації» (п. 4 ст. 119 законопроекту). Зрозуміло, що норми Конституції України повноцінно не можуть закріпити статус префекта, він має бути врегульований на рівні окремого закону.

Окрім того, в законопроекті наголошується, що префекти є державними службовцями. Відносно голів місцевих державних адміністрацій досить тривалий час



були дискусії щодо їх правового статусу, чи є вони державними службовцями, чи політичними діячами. З цього приводу Ю. П. Битяк наголосив, що необгрунтованим є висловлювання про зарахування голів місцевих державних адміністрацій до політичних діячів лише на тій підставі, що строк їх повноважень обмежується строком повноважень Президента України і Кабінету Міністрів України. Науковець звернув увагу, що ключовим має бути той факт, що голови місцевих державних адміністрацій не визначають державну політику, а лише здійснюють її в межах відповідного регіону [4, с.61].

У попередньо чинному Законі України «Про державну службу» 1993 р. серед посад державних службовців передбачено посади голів місцевих державних адміністрацій. Натомість даний закон в новій редакції від 20.01.2018 року в ст. 3 однозначно закріплює, що його норми не поширюються на голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників [5]. Отже, питання щодо запровадження нової інституції на місцевому рівні публічної адміністрації потребує доопрацювання.

Як зазначає Г. Ткач, доречним було б визначити префекта одноособовим органом, який здійснює свої повноваження через відповідний апарат [6, с. 77]. Для прикладу, у Польщі на місцевому рівні діє урядовий представник – воєвода. Відповідно до Закону Польщі про воєводу й урядову адміністрацію у воєводстві визначено статус воєводи як урядового органу, який наділений наглядовими функціями.

Відтак, під час реформування місцевих державних адміністрацій і запровадження інституту префекта слід врахувати низку спірних питань. Цілком підтримуємо позицію, що інститут префекта потрібно визначити одноособовим органом виконавчої влади, а не «системою органів». Префект має відповідати за виконання своїх повноважень перед Урядом. Слід також переглянути систему місцевих державних органів, зокрема виникає сумнів у доцільності існування районних державних адміністрацій, а відтак і префектів на цьому рівні.

#### ***Використані джерела:***

1. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586–XIV (редакція від 01. 01. 2018 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
2. Карабін Т. О. Удосконалення повноважень місцевих державних адміністрацій в контексті здійснення адміністративно–територіальної реформи в Україні / Т. О. Карабін // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 356–360.
3. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01. 07. 2015 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
4. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні, її види / Ю. П. Битяк // Вісник Академії правових наук. – 2000. – № 3. – С. 58 – 65.
5. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889–VIII (редакція від 20.01.2018 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
6. Ткач Г. До питання органу виконавчої влади / Г. Ткач // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : зб. наук. пр. IV Нац. наук.– теорет. конф. «Українське адміністративне право : сучасний стан і перспективи реформування». Ч. 2. – Сімферополь, 2005. – С. 75–78.



**Самсін Ігор Леонович,**  
*професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
 Хмельницького університету управління та права, доктор юридичних наук, доцент,  
 Заслужений юрист України*

## **ВИДИ ТА СУБ'ЄКТИ ТЛУМАЧЕННЯ АКТІВ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОПОДАТКУВАННЯ**

Класифікація видів тлумачення законодавства про оподаткування відіграє важливу роль для визначення юридичної сили актів тлумачення, тобто з'ясування, чи мають вони обов'язковий характер, і якщо мають, то для якого кола осіб.

Українські вчені М.С. Кельман та О.Г. Мурашин пропонують класифікувати тлумачення правових норм не тільки за суб'єктом, а й за обсягом [5].

У цьому контексті вважаємо доцільним наголосити на необхідності застосування таких критеріїв класифікації, які би дійсно стали способом концептуального відокремлення одних видів тлумачення від інших. Так, у літературі іноді безпідставно зводиться до одного класифікаційного виду тлумачення (офіційного) такі його підвиди: розширювальне, обмежувальне, аутентичне, комплексне, нормативне, казуальне, судове, адміністративне, повсякденне і т.д. [8, с. 26]. Дійсно, офіційне тлумачення може бути таким, але не тільки офіційне. Крім того, поняття казуального тлумачення поглинає судове і адміністративне, класифікація тлумачення на розширювальне і, наприклад, адміністративне має різні критерії: в першому випадку – це логічний зміст тлумачної операції, у другому – орган, що здійснює казуальне тлумачення.

Узагальнюючи теоретичні напрацювання і синтезуючи висновки вчених-правників про суб'єктний і наслідковий критерії, а також критерій підстави тлумачення, вважаємо доцільним провести класифікацію тлумачення (як результату) на підставі його відношення до джерел (форм) податкового права. Тобто йдеться про з'ясування можливості вирішення податкового спору на підставі того чи іншого акта тлумачення, який у такому разі може бути джерелом (формою) права.

Після обрання певного критерію тлумачення потрібно, застосувавши дихотомічний підхід, розділити тлумачення актів законодавства про оподаткування на офіційне та неофіційне. Далі залежно від правового статусу суб'єкта тлумачення вказані види тлумачення слід розподілити на підвиди, які аналізуються нижче.

Офіційне тлумачення актів законодавства про оподаткування здійснюється уповноваженими на те державними органами. Результат тлумачення відображається у спеціальному правовому акті, який має загальнообов'язковий характер для невизначеного або визначеного кола суб'єктів правозастосування.

Офіційне тлумачення має своє вираження у формі юридичного акта: закону, підзаконного акта чи рішення (висновку). За дією цього акта та правовими наслідками можна говорити про види офіційного тлумачення податкового законодавства уповноваженими на те суб'єктами. Так, у науковій літературі виділяють два основні види офіційного тлумачення – це нормативне, або загальне, та казуальне, або індивідуальне.

Нормативне (загальне) тлумачення норм податкового законодавства застосовується, коли норми окремого законодавчого акта недостатньо для однозначного правозастосування, коли окремі положення нормативного акта мають неточне текстове наповнення, коли недостатньо точно вказана сутність правової норми та у випадках різного застосування на практиці однієї норми податкового законодавства.

Офіційне нормативне тлумачення актів законодавства про оподаткування за суб'єктами здійснення такого тлумачення можна поділити на:

- легальне тлумачення норм податкового законодавства;
- аутентичне тлумачення норм податкового законодавства;
- правозастосовне тлумачення Верховного Суду.

Легальним тлумаченням називається формально-обов'язкове роз'яснення змісту норм [3, с. 32]. У контексті легального тлумачення Є.В. Васьковський розглядав також аутентичне як його складову. «Так як безумовна юридична обов'язковість притаманна тільки законам, то і роз'яснення норм можуть бути обов'язковими тільки тоді, коли вони містяться в текстах самого законодавства, або коли така обов'язковість надана їм приписами закону. Тому обов'язкові роз'яснення називаються законним, або *легальним*, тлумаченням» [3, с. 32].

Однак, із огляду на зміну системи державної влади і зміну правового статусу перших політичних осіб у державі аутентичне тлумачення необхідно виділити в окремий вид.

Сутність цього виду тлумачення законодавства про оподаткування полягає в тому, що підставою тлумачення є закріплене в законодавстві право суб'єкта тлумачення здійснювати таку діяльність. Таким спеціальним правом наділений Конституційний Суд України, основним завданням діяльності якого є тлумачення норм Конституції.

Потрібно вказати також на необхідність виділення легального неофіційного тлумачення, тобто тлумачення, яке має правову підставу, а саме законодавче уповноваження органу державної влади на здійснення такої правової діяльності, проте результати такого тлумачення не мають обов'язкової сили.

Аутентичне тлумачення законодавства про оподаткування здійснюється тим органом державної влади, який є компетентним та уповноваженим на правотворчість із питань оподаткування. Саме орган, який видав той чи інший нормативно-правовий акт, має право на аутентичне тлумачення положень, що містяться в ньому.

Наступним видом нормативного тлумачення є правозастосовне тлумачення Верховного Суду та його узагальнення судової практики.

Зазвичай у літературі досліджуваний підвид тлумачення не визнається нормативним тлумаченням, з посиланням на індивідуальний характер рішень навіть найвищого судового органу в державі, яким є Верховний Суд.

Однак, протилежну позицію висловив С.С. Алексєєв, визнавши нормативну силу роз'яснень вищих юрисдикційних органів, на розвиток позиції якого слід навести такі аргументи [1, с. 140].

Специфіка провадження у Верховному Суді полягає в тому, що цей судовий орган має усунути суперечку в правозастосованні, що склалась у практиці судів. Це означає, що завдання Верховного Суду полягає у формуванні єдиної практики шляхом визначення правильної позиції для аналогічних справ. Тобто відповідне рішення Верховного Суду з податкового спору, що містить тлумачення акта законодавства про оподаткування, є джерелом нормативного тлумачення, оскільки буде підлягати застосуванню у всіх аналогічних випадках, кількість яких не є визначеною.

Окремі дослідники навіть вказують на існування такої причини колізії законодавчих положень, як судові помилки [2, с. 37]. Оскільки колізія в законодавстві має загальний, а не індивідуальний характер, а систематична судова помилка, що породжує таку колізію, також набуває загальної значимості, адже допускається в кожному судовому індивідуальному спорі, для вирішення якого здійснюється тлумачення відповідної норми законодавства. У цьому випадку Верховний Суд повинен виправити систематичну судову помилку, усуваючи таким чином створену

самим правозастосовним органом колізію, яка виникла внаслідок хибного тлумачення норм законодавства.

З'ясуємо основні ознаки казуального тлумачення актів законодавства про оподаткування.

Казуальне тлумачення норм законодавства про оподаткування здійснюється при вирішенні конкретного індивідуального правового спору. Як зазначає В.А. Петрушев, офіційне казуальне тлумачення права здійснюється суб'єктами правозастосування під час вирішення ними юридичних справ. Причому це робиться у всіх випадках, що потребують правового вирішення [7, с. 18–21].

Як неофіційне тлумачення норм податкового законодавства розуміється роз'яснення актів законодавства про оподаткування, яке здійснюється неофіційним органом або його уповноваженими особами. Неофіційне тлумачення не породжує правових наслідків і, відповідно, не має обов'язковості щодо правозастосування. Говорячи про неофіційне тлумачення, необхідно зазначити, що його дають спеціально уповноважені органи (легальне і відомче неофіційне тлумачення), вчені (доктринальне тлумачення), юристи, адвокати (професійне неофіційне тлумачення), фізичні особи (побутове тлумачення).

Наразі ч. 166.5 ст. 166 Податкового кодексу України залишено право за Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику, провадити безоплатні роз'яснення порядку документального підтвердження прав на податкову знижку та подання податкової декларації, у тому числі шляхом проведення відповідних навчань, семінарів тощо, забезпечувати безоплатне надання бланків податкових декларацій з податку на доходи фізичних осіб, інших розрахунків, передбачених розділом IV Податкового кодексу України, контролюючими органами за першим запитом платника податку на доходи фізичних осіб.

Тобто законодавцем встановлено чітке, обмежене коло суб'єктів, які мають право давати податкові роз'яснення.

Як зазначив О. Майстренко: «Податкове законодавство України є одним із найскладніших у правовій системі України» [6, с. 95–98]. Саме, враховуючи складність та динамізм податкового законодавства, Державній фіскальній службі України було надано право надання податкових роз'яснень.

Слід зазначити, що риси легального неофіційного тлумачення актів законодавства про оподаткування мають податкові роз'яснення (індивідуальні податкові консультації), якщо вони підготовлені конкретною посадовою особою контролюючого органу щодо звернення громадян для роз'яснення конкретної норми податкового права та його правильного застосування.

Щодо відомчого неофіційного тлумачення актів законодавства про оподаткування необхідно зазначити про законодавчо не встановлені державні органи, які мають право надавати тлумачення вказаних норм права.

Говорячи про доктринальне тлумачення норм права, необхідно зазначити їх важливість для науки і правозастосування.

На сьогодні доктринальне тлумачення хоча і не є обов'язковим та офіційним, все ж має досить важливе значення в юридичній практиці. Більшість юристів свого часу вивчали думки провідних вчених. Як з'ясувалося, юристи-практики здебільшого звертаються до наукових коментарів кодексів та законодавчих актів, вивчають монографії, дослідження, статті провідних вчених щодо правозастосування в конкретних галузях, що в кінцевому підсумку впливає на формування їхньої правової культури, професійний досвід та діяльність із правозастосування.

Окремі вчені поряд із доктринальним тлумаченням виділяють компетентне. Обгрунтовуючи свою позицію, вони посилаються на те, що компетентне тлумачення

можуть надати спеціалісти, обізнані в цій сфері правового регулювання, які не є вченими.

Найбільш вживаним залишається професійне неофіційне тлумачення норм податкового права спеціалістами в цій галузі. Як правило, до такої категорії спеціалістів відносять юристів, адвокатів [4, с. 5–9], проте в податкових правовідносинах досить часто професійне неофіційне тлумачення норм податкового законодавства та його правильного правозастосування дають спеціалісти не із галузі права, а із економічних наук: бухгалтерський облік і аудит, співробітники митниці, податкової служби.

Тому вважаємо, що не лише юристи можуть надати професійне неофіційне тлумачення норм податкового права, а й кваліфіковані спеціалісти інших галузей.

До неофіційного тлумачення відноситься і побутове тлумачення норм податкового законодавства, що притаманне при роз'ясненні окремих положень податкових норм на побутовому рівні, коли особа, яка здійснює це роз'яснення, не є спеціалістом ні з права, ні з інших економічних галузей, а роз'яснення дається на основі власного досвіду.

Таким чином, питання щодо визначення суб'єктів, які можуть тлумачити, роз'яснювати законодавство про оподаткування, постійно виникає в суперечках щодо правозастосування тієї чи іншої норми закону. Практика правозастосування норм податкового права показує, що на сьогодні практично кожен займається тлумаченням тією чи іншою мірою.

Фактично, суб'єктів тлумачення податкового законодавства можна умовно поділити на спеціальні категорії:

- спеціальні державні інституції, які мають право давати офіційні тлумачення актів законодавства про оподаткування;
- інституції, які дають неофіційні тлумачення актів законодавства про оподаткування;
- фізичні особи–спеціалісти, які дають неофіційні тлумачення актів законодавства про оподаткування.

Виходячи із такої систематики суб'єктів тлумачення актів законодавства про оподаткування, вбачається, що надавати тлумачення можуть не тільки суб'єкти права – учасники податкових правовідносин, а й інші особи, які в силу законодавчих функцій чи спеціальних знань мають право або можливість здійснити тлумачення.

Аналізуючи повноваження органів державної влади щодо тлумачення податкового законодавства, можна встановити, що суб'єктами офіційного тлумачення податкового законодавства є:

- Верховна Рада України як вищий орган законодавчої влади та ініціатор законотворення;
- Президент України у межах своїх повноважень;
- Конституційний Суд України як спеціально уповноважений орган щодо офіційного тлумачення норм Конституції;
- Верховний Суд як найвищий суд у системі судустрою України;
- Кабінет Міністрів України як вищий орган виконавчої влади, у межах наданих повноважень;
- адміністративні суди України і контролюючі органи при вирішенні конкретного податкового спору.

Одночасно суб'єктом легального та відомчого неофіційного тлумачення актів законодавства про оподаткування є Державна фіскальна служба України, яка тлумачить законодавство в межах, визначених законом.

**Використані джерела:**

1. Алексеев С. С. Право : Азбука. Теория. Философия : Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев . – М. : Статут, 1999 . – 712 с
2. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе. – М. : Инфра–М. 1996. – 512 с.
3. Васьковский Е. В. Руководство к толкованию и применению законов для начинающих юристов / Е. В. Васьковский. – М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1913. – 152 с.
4. Ерофеев С. И. Неофициальное толкование как способ защиты прав и свобод личности / С. И. Ерофеев, А. А. Саломатин // Юрид. аналит. журн. – 2002. – № 2 (3). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://elibrary.lt/resursai/Uzsienio%20leidiniai/SGU/uaj/2002-02/uaj0202\\_01.pdf](http://elibrary.lt/resursai/Uzsienio%20leidiniai/SGU/uaj/2002-02/uaj0202_01.pdf)
5. Кельман М. С. Загальна теорія держави і права : [підруч.] / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 477 с.
6. Майстренко О. Деякі питання вирішення колізій у податковому законодавстві України / О. Майстренко // Право України. – № 9. – 2005. – С. 95–99.
7. Петрушев В. А. О казуальном толковании права / В. А. Петрушев // Акад. юрид. журн. – 2004. – № 4 (18). – С. 4–8.
8. Тодика Ю. М. Тлумачення Конституції і законів України: теорія і практика : [монографія] / Ю. М. Тодика. – Х. : Факт, 2001. – 276 с.



**Сарибаєва Ганна Миколаївна,**

*доцент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія», кандидат юридичних наук, доцент*

**АДМІНІСТРАТИВНО–ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ  
ЗДОРОВ'Я: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ**

Варто зауважити, що в українській літературі були спроби надання цього поняття. Навіть автори, що не є фахівцями у сфері права, не залишають осторонь зазначені термінологічні проблеми. Попри цінність їхніх напрацювань для суспільних наук у цілому, варто підкреслити недостатню деталізацію багатьох пропозицій, коли йдеться про їхню цінність для юридичної науки. Наприклад, фахівець з державного управління Я.Ф. Радиш запропонував визначення державного управління охороною здоров'я як ефективної діяльності держави щодо управління всіма складовими системи охорони здоров'я з метою задоволення потреб громадян України у збереженні та зміцненні здоров'я шляхом реалізації державної політики в галузі [1, с. 17]. Для юристів у цій дефініції не дуже змістовним є визначення «державного управління» через поняття «управління». А твердженню щодо задоволення потреб лише громадян України (без урахування іноземних громадян та осіб без громадянства) бракує конкретності.

З.С. Гладун у своїх працях надавав кілька визначень поняттю «державне регулювання охорони здоров'я», однак інколи його пропозиціям бракує послідовності.

Наприклад, у 2005 році він сформулював, що «державне регулювання охорони здоров'я населення означає здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та ін. суспільних процесів з метою збереження й підвищення існуючого рівня здоров'я всього населення та кожної людини зокрема, запобігання на загальнодержавному рівні

негативним суспільним явищам (зловживання алкогольними напоями, тютюновими виробами, реалізація неякісних харчових продуктів) та хворобам, що мають безпосереднє відношення до рівня здоров'я населення» [2, с. 59]. Таким чином, державне регулювання постає як комплекс заходів не тільки правового, але й організаційного, економічного характеру (з чим з нашої точки зору навряд чи можна погодитися, це визначення є доволі широким).

А у 2007 році З.С. Гладун зазначив, що «у сфері охорони здоров'я населення державне регулювання передбачає встановлення загальних правил і порядку здійснення медичної діяльності, зокрема надання медичної допомоги, відповідальності за дотримання цих правил, включає вплив держави та її органів на діяльність органів і закладів охорони здоров'я. Воно повинно базуватися на легітимно визначеній стратегії суспільного розвитку, державних медичних програмах, медичних стандартах та механізмі обов'язкового їх виконання, державному контролю та адміністративно-правовому примусі» [3, с. 73]. Тобто, державне регулювання пропонується розглядати вже не як комплекс заходів організаційного, правового, економічного характеру, а як заходи правового характеру. У цьому випадку слід погодитись з тим, як автор розуміє державне регулювання, однак викликає зауваження його погляд на ті суспільні відносини, що включено до сфери охорони здоров'я.

У першому реченні З.С. Гладун пише, що «державне регулювання передбачає встановлення загальних правил і порядку здійснення *медичної діяльності*, зокрема надання медичної допомоги, відповідальності за дотримання цих правил, включає вплив держави та її органів на діяльність *органів і закладів охорони здоров'я*». Таким чином, перша частина речення охоплює лише медичну діяльність. Так само і друге речення – охоплює лише медичну діяльність. Слід зазначити, що охорона здоров'я передбачає здійснення медичної діяльності (зокрема надання медичної допомоги), однак не зводиться лише до неї. Друга частина першого речення є більш коректною з урахуванням того, що у ній вже згадуються не лише медичні заклади, а «органи і заклади охорони здоров'я» (хоча З.С. Гладун і не наводить відповідний перелік). Очевидно, це є невдалим формулюванням думки, тому що вже на наступній сторінці вчений пише: «у сфері охорони здоров'я державно–правове регулювання спрямоване на створення сприятливих організаційних і фінансових умов діяльності *закладів охорони здоров'я*. Його висхідною позицією є визнання основних ланок системи – *медичних і фармацевтичних закладів*» [3, с. 74]. А це є значно більш точним. Однак, деталізуючи суспільні відносини, що входять до сфери охорони здоров'я, слід віднести до них такі, предметом яких є:

- профілактика різноманітних захворювань (у т.ч. попередження епідемій та епізоотій, застосування адміністративного примусу у разі недотримання заборони покидати зону зараження тощо);

- надання медичної допомоги різного виду (у т.ч. порядок надання медичної допомоги, визначення обсягів безоплатної медичної допомоги, надання платних медичних послуг тощо);

- їх фармацевтичне, матеріально–технічне та організаційне забезпечення (державна реєстрація лікарських засобів, фінансування закладів охорони здоров'я, стандартизація медичної допомоги, ліцензування господарської діяльності з медичної практики (ліцензування медичної практики, оскарження рішень дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо).

У розглянутому твердженні З.С. Гладун зробив акцент на охороні здоров'я при здійсненні державно–правового регулювання. Змістивши акцент на державно-правове регулювання у цілому, вчений резюмує: «так як державне регулювання суспільних відносин здійснюється, в основному, через прийняття відповідних актів законодавства,

то, на нашу думку, є підстави іменувати його державно–правовим регулюванням» [3, с. 73]. Здебільшого і ця ідея заслуговує на підтримку.

Узагальнюючи вищенаведені міркування, адміністративно–правове регулювання у сфері охорони здоров'я можна визначити як здійснення юридичного впливу суб'єктів публічного управління на правові відносини, що виникають з приводу профілактики різноманітних захворювань, надання медичної допомоги різного виду та їх фармацевтичного, матеріально-технічного та організаційного забезпечення.

### ***Використані джерела:***

1. Радиш Я. Ф. Державне управління охороною здоров'я в Україні : генезис та тенденції розвитку: автореф. дис... д–ра наук з держ. упр.: 25.00.01 / Я. Ф. Радиш. – К., 2003. – 35 с..

2. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно–правові проблеми формування і реалізації) : [монографія] / Гладун З. С. – Тернопіль: Економічна думка, 2005. – 460 с. – [Електроний ресурс]. – Режим доступу : [http://library.tneu.edu.ua/files/EVD/mg\\_dpouzou.pdf](http://library.tneu.edu.ua/files/EVD/mg_dpouzou.pdf) (дата звернення: 15.01.2018).

3. Гладун З. С. Концептуальні засади державно–правового регулювання відносин у сфері охорони здоров'я населення / З. С. Гладун // Медичне право України : проблеми становлення та розвитку. Матеріали I Всеукраїнської науково–практичної конференції (19–20.04.2007 р., м. Львів). – Львів, 2007. – С. 73–79.



***Сіделковський Олексій Леонович,***

*керівник клініки «Аксімед», кандидат медичних наук*

## **ЄДИНИЙ МЕДИЧНИЙ ПРОСТІР УКРАЇНИ: ПРАВОВІ ЗАСАДИ**

Стан вітчизняної охорони здоров'я не задовольняє державу, суспільство, пересічного громадянина. Причин такого положення є багато, зазначу лише ключові два:

- по-перше, відсутність чіткої державної стратегії розвитку законодавства про охорону здоров'я;
- по-друге, несформованість єдиного медичного простору України, що обумовлює паралельне існування державної, комунальної, приватної, відомчої медицини.

Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року № 2801–ХІІ містять визначення, відповідно до якого охорона здоров'я – це система заходів, що здійснюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, фізичними особами – підприємцями, які зареєстровані в установленому законом порядку та одержали ліцензію на право провадження господарської діяльності з медичної практики, медичними та фармацевтичними працівниками, громадськими об'єднаннями і громадянами з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя. Стаття 33 даного нормативно-правового акту «Забезпечення надання медичної допомоги» свідчить, що медична допомога надається відповідно до медичних показань професійно підготовленими медичними працівниками, які перебувають у трудових відносинах із закладами охорони здоров'я, що забезпечують надання медичної допомоги згідно з



одержаною відповідно до закону ліцензією, та фізичними особами – підприємцями, які зареєстровані та одержали відповідну ліцензію в установленому законом порядку і можуть перебувати з цими закладами у цивільно-правових відносинах. Медична допомога за видами поділяється на екстрену, первинну, вторинну (спеціалізовану), третинну (високоспеціалізовану), паліативну, медичну реабілітацію [1].

Формально кажучи, ми бачимо, що «медична конституція», як нерідко називають Основи законодавства України про охорону здоров'я, ставить знак рівності між найтипівішими представниками: державними, комунальними та приватними закладами охорони здоров'я. Все це, здавалося б, нашою думку про реальне існування єдиного медичного простору, де на рівних правах існують всі вищеперераховані суб'єкти. Проте на практиці це не так. Приватні заклади мають обмежену можливість конкурувати за, скажімо, бюджетні кошти, що виділяються на лікування пацієнтів. Чи зможе медична реформа, що наразі проводиться в Україні, змінити ситуацію?

Схоже на те, як стверджує С.Г. Стеценко, що нинішній етап медичної реформи в Україні носить більш системний характер, оскільки він проявляється низкою характерних особливостей, які відрізняють його від попередніх, зокрема:

- по-перше, він підкріплений нормативно-правовими змінами чинного законодавства. Причому мова йде не про внесення змін до доповнень до існуючих законів, а появу нових законів, положення яких спрямовані на врегулювання суспільних відносин у сфері медичної діяльності;

- по-друге, основним ідеологом нинішньої спроби реформування української медицини є іноземний фахівець – представник Сполучених Штатів Америки Уляна Супрун, яка з 27 липня 2016 року виконує обов'язки міністра охорони здоров'я України;

- по-третє, відбувається фактична спроба розділити обов'язки щодо фінансування медичної допомоги між державою, місцевим самоврядуванням та громадянами України. Без внесення змін до статті 49 Конституції України [2, с. 57–58].

Можливість вільного конкурування за бюджетні кошти, серед іншого, презюмується вимогами статті 38 Основ законодавства України про охорону здоров'я. Мова йде про вибір лікаря і закладу охорони здоров'я. Кожний пацієнт, який досяг чотирнадцяти років і який звернувся за наданням йому медичної допомоги, має право на вільний вибір лікаря, якщо останній може запропонувати свої послуги, та вибір методів лікування відповідно до його рекомендацій. Кожний пацієнт має право, коли це виправдано його станом, бути прийнятим у будь-якому закладі охорони здоров'я за своїм вибором, якщо цей заклад має можливість забезпечити відповідне лікування [1].

Ведучи дослідження адміністративно-правового закріплення розмежування повноважень різних управлінських ланок в системі охорони здоров'я, Н.В. Шевчук стверджує, що це питання знаходиться у рамках вирішення двох ключових проблем сучасного українського право та державотворення: адміністративної реформи та реформи правового забезпечення охорони здоров'я [3, с. 22–23].

На завершення вкажу, що, на наше переконання, єдиний медичний простір України може бути сформовано на наступних принципах:

- закріпленні даного підходу на рівні закону;
- вільної конкуренції за державні кошти, що виділяються на охорону здоров'я;
- наявність організаційної ланки у системі охорони здоров'я, яка б була відповідальною за координацію різних систем охорони здоров'я України.

**Використані джерела:**

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801–XII (редакція від 10.03.2018 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>
2. Стеценко С. Г. Медична реформа в Україні : право, політика, мораль / С. Г. Стеценко // Публічне право. –2017. – № 4. – С. 57–61.
3. Шевчук Н. В. Адміністративно-правове регулювання організації охорони здоров'я на регіональному рівні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Н. В. Шевчук. – К., 2015. – 200 с.



**Сторожук Ірина Петрівна,**

*доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук, доцент*

**САМОПОДАТКУВАННЯ ЯК ФОРМА ДОБРОВІЛЬНОГО  
СПВФІНАНСУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Самооподаткування – форма залучення на добровільній основі за рішенням зборів громадян за місцем проживання коштів населення відповідної території для фінансування разових цільових заходів соціально-побутового характеру (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1]).

Треба взяти до уваги, що в цьому Законі є лише визначення але відсутня регламентація самого процесу. Натомість правове регулювання самооподаткування покладається навіть не на закон, а на застарілий, реанімований нормативний акт, а саме Указ Президії Верховної ради Української РСР 1984 року №145 [2], який є чинним на даний момент і діє в частині, що не суперечить чинному законодавству України.

Крім того, що даний документ морально застарілий і його норми неузгоджені. Незрозуміло чому але, відповідно до даного п.1 Указу, самооподаткування населення може проводитись лише у сільській місцевості з метою залучення додаткових коштів для здійснення заходів по благоустрою і соціально-культурному розвитку населених пунктів [2]. Однак вже в п. 8 цього ж Указу вказано, що рішення зборів передається виконавчим комітетом сільської ради до виконавчого комітету районної, міської, районної в місті ради. Причому логічного зв'язку між сільською радою і міською чи тим більше районною в місті взагалі зв'язку нема ніякого.

Самооподаткування населення може провадитися у сільській місцевості з метою залучення додаткових коштів для здійснення заходів по благоустрою та соціально-культурному розвитку населених пунктів на території сільської ради. Самооподаткування організовує сільська Рада.

Рішення про самооподаткування приймають загальні збори (сход) громадян, які проживають у населеному пункті (його частині) чи в декількох населених пунктах на території сільської Ради. Виконавчий комітет сільської Ради скликає загальні збори (сход) громадян і не пізніше як за десять днів сповіщає їх про час і місце скликання загальних зборів (сходу). Загальні збори (сход), на яких розглядається питання про самооподаткування, є правомочними, якщо на них присутня більшість громадян, що досягли 18-річного віку. Рішення про проведення самооподаткування приймається більшістю голосів громадян, присутніх на загальних зборах (сході). Рішення загальних зборів (сходу) громадян про проведення самооподаткування є обов'язковим для всіх громадян, які проживають у населеному пункті (його частині) чи в декількох населених

пунктах на території відповідної сільської Ради, де відбулися загальні збори (сход) громадян. Платежі по самооподаткуванню вносяться громадянами у виконавчий комітет сільської ради депутатів, у строки, встановлені загальними зборами (сходом) громадян, але не пізніше 1 липня поточного року.

Кошти, зібрані шляхом самооподаткування, не підлягають вилученню з рахунку сільської Ради депутатів. Виконавчий комітет сільської ради депутатів забезпечує проведення за рахунок коштів самооподаткування заходів, затверджених загальними зборами (сходом) громадян, і звітує перед населенням про витрачання цих коштів. Контроль за правильністю проведення самооподаткування покладається на районні, міські, районні у містах Ради [3].

Виходячи з логіки даного Указу застосування самооподаткування можливо лише в тих територіальних громадах де це рішення може прийняти схід або загальні збори села. Тобто самооподаткування може використовуватись лише в територіальній громаді одного села.

До речі досить неоднозначним є визначення правомочності даного сходу села (п.3 Указу) «Загальні збори (сход), на яких розглядається питання про самооподаткування, є правомочними, якщо на них присутня більшість громадян, що досягли 18-річного віку» [2]. Незрозуміло чи це з тих що прийшли має бути більшість повнолітні чи це мають прийти на збори більшість повнолітніх мешканців даного села.

А якщо мова йде про об'єднану територіальну громаду то на її території самооподаткування не можливе бо не можливо ухвалити це рішення бо немає можливості зібрати схід громади членами якої є кілька сіл. Однак вже в п.9 Указу прописано, що рішення загальних зборів (сходу) громадян про проведення самооподаткування є обов'язковим для всіх громадян, які проживають у населеному пункті (його частині) чи в декількох населених пунктах на території відповідної сільської Ради. Тоді логічне питання як зібрати загальні збори кількох сіл (а територіальні громади об'єднують 3, 5, 6, 10 сіл) і щоб на них була присутня більшість дорослого населення? Можливо тоді потрібно приймати його в кожному старостинському окрузі і тут можуть бути різні варіанти: більшість старостинських округів не погодилась, або навпаки погодилась більшість – які подальші дії?

Виникає також питання чи можливо прийняти таке рішення окремо в одному старостинському окрузі який потребує цих коштів на власні потреби? За логікою ніби можна однак залишити кошти в себе не можуть бо вони повинні бути передані на рахунок виконкому відповідного органу самоврядування тобто на рахунки ОТГ.

Отже, можна зробити однозначний висновок, що ні про яку правову регламентацію процесу самооподаткування в Указі Президії Верховної ради Української РСР 1984 року №145 взагалі не йдеться бо питань виникає більше ніж відповідей. Навіть саме поняття «самооподаткування» некоректне. Оподаткування – це законодавчо врегульований процес встановлення та стягнення податку, визначення його ставки, об'єкту та суб'єкту оподаткування, а також порядок його сплати. В даному ж документі крім суб'єкта немає визначення більше жодного з необхідних елементів не кажучи вже про відсутність законодавчо врегульованого процесу. Тому положення даного нормативно-правового документу є декларативними і нежиттєздатним.

Є і об'єктивні причини непоширення самооподаткування мешканців територіальних громад: по-перше, низька добровільність сплати цих платежів в силу тотального зубожіння сільського населення; по-друге, відсутність процедури відслідкування цільового використання зібраних коштів; по-третє, відсутність відповідальності за розтрату чи не ефективності їх витрачання.

Загалом же, світовий досвід свідчить про позитивні ознаки даної форми оподаткування, оскільки в зарубіжних країнах муніципалітети на добровільній основі

безпосередньо або шляхом референдуму можуть впроваджувати додаткові платежі для фінансування суспільних послуг на місцевому рівні (наприклад, будівництво доріг, заощення тротуарів, освітлення вулиць, газифікація, водопостачання тощо). Поширення в Україні практики самооподаткування мешканців територіальних громад є об'єктивною необхідністю, викликаною неспроможністю мобілізувати достатній обсяг надходжень для забезпечення потреб органів місцевого самоврядування саме базового рівня [4].

Тому, на нашу точку зору, введення в Закон України «Про місцеве самоврядування» норми про самооподаткування передчасне і не виважене. Можливо в громади і буде потреба в додатковому фінансуванні певних потреб які вона погодиться оплатити за власний рахунок, однак це буде не самооподаткування, а фінансування на добровільних засадах (наприклад, платежі на утримання ставок для спільного користування членами громади; платежі на благоустрій і впорядкування кладовищ). Механізм такої фінансової допомоги членами громади для вирішення своїх нагальних потреб також має бути детально прописаний в законодавстві.

### ***Використані джерела:***

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.97 р. № 280/97–ВР (редакція від 24.02.2018). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/280/97–вр](http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97–вр)

2. Про самооподаткування сільського населення : Указу Президії Верховної ради Української РСР 1984 року №145. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/6853–10>

3. Пискун Л. Про самооподаткування сільського населення / Пискун Л. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.freelawyer.ua/news/895>

4. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pidruchniki.com/84014/finansii/samoopodatkuвання>



***Токар Алла Миколаївна,***

*старший викладач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права*

## **СТРУКТУРНА ОПТИМІЗАЦІЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Важливою залишається проблема оптимізації функціонування центральних органів виконавчої влади, які є провідними та найпоширенішими владними суб'єктами публічного адміністрування. Саме вони забезпечують формування та реалізацію державної політики в адміністративно-політичній, соціально-економічній та культурній сферах. Вимоги сьогодення вимагають радикальних перетворень щодо структурно-організаційної діяльності, спрямованості, функцій та повноважень центральних органів виконавчої влади. Цілком логічно, що новітня адміністративна реформа розпочалася саме з реорганізації та удосконалення діяльності всієї системи центральних органів виконавчої влади, яка налічувала міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом та інші ЦОВВ (в разі створення їх згідно законодавства), назви цих органів були ще різноманітнішими:

міністерство, державний комітет, комітет, державна служба, служба, державна адміністрація, державна комісія, національна комісія, комісія, державне агентство, національне агентство, агентство, головне управління, управління, державний департамент, державна палата, палата, державний фонд, державний центр тощо).

Починаючи з грудня 2010 року реформування ЦОВВ було спрямоване на усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління, про що безпосередньо зазначалось в Указі Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [1]. Водночас, скорочення загальної чисельності ЦОВВ не відбулося, замість 64 ЦОВВ, які функціонували в 2009 році, у 2010 році було утворено 72 ЦОВВ. Але не зважаючи на збільшення кількості ЦОВВ, зменшилась кількість міністерств з 20 до 16 та було значно скорочено кількість ЦОВВ зі спеціальним статусом з 21 до 3). Наступні значні зміни у системі ЦОВВ відбулись у вересні 2014 року, коли Кабінет Міністрів України реалізуючи свої конституційні повноваження щодо утворення, реорганізації та ліквідації ЦОВВ (п. 9<sup>1</sup> ст. 116 Конституції України) прийняв постанову «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» [2] відповідно до якої ліквідував Державну службу з питань захисту персональних даних; Державну службу з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань, Державне агентство з туризму та курортів, Державну пробірну службу, Державну інспекцію з контролю за цінами, Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами, Державну інспекцію сільського господарства, Державне агентство екологічних інвестицій, скоротивши загальну кількість ЦОВВ до 63 органів. Урядовий процес реформування структури ЦОВВ залишається досить активним про що свідчать постійні зміни зазначеної постанови (з 2014 року до початку 2018 року було внесено 29 змін). На сьогоднішній день за офіційними даними Урядового порталу налічується 18 міністерств, 21 служба, 14 агентств, 4 інспекції, 7 ЦОВВ із спеціальним статусом та 3 інших ЦОВВ [3].

Конституція України та Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [4] не містять чіткої відповіді стосовно видової різноманітності центральних органів виконавчої влади, використовуючи в кількох випадках загальне формулювання «міністерства та інші центральні органи виконавчої влади» (частина п'ята статті 114, частина третя статті 117 Конституції України; частина перша, друга статті 21 зазначеного Закону). Саме така різноманітність центральних органів виконавчої влади: «міністерства» та «інші центральні органи виконавчої влади» покладена в основу Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [5].

Виокремлення міністерств з поміж інших ЦОВВ обумовлено їхнім статусом як головного органу в забезпеченні формування та реалізації державної політики в одній чи декількох, визначених Кабінетом Міністрів України, сферах. Міністерство, як зазначає Н.М. Мужикова є логічним «продовженням Уряду» та основним центром вироблення державної політики у певному секторі державного управління [6, с. 40]. Як «продовження Уряду» міністерська система повинна охоплювати найважливіші сфери публічного адміністрування та забезпечувати їх розвиток шляхом ефективного планування, організації, керування та контролю за діяльністю всіх об'єктів управління у підвідомчій галузі. Кабінет Міністрів України як вищий в системі органів виконавчої влади, враховуючи потреби сьогодення, періодично оновлює міністерську систему. До прикладу, необхідність оперативного реагування у 2016 році на існуючі загрози, що зумовлені проведенням антитерористичної операції на територіях Донецької та Луганської областей, а також тимчасовою окупацією територій України, спонукала до прийняття урядом рішення про утворення Міністерства з питань тимчасово окупованих

територій та внутрішньо переміщених осіб України [7]. Але іноді потреби суспільства враховуються урядом не в повній мірі і тоді Верховна Рада України може ініціювати оновлення застарілої міністерської системи або усунення суперечливої організаційної структури в системі ЦОВВ. Так, подолання наслідків військової агресії проти України вимагає створення ефективної системи соціального захисту ветеранів війни, проте багаточисельність та розгалуженість органів виконавчої влади, що опікуються цими питаннями, не сприяє вирішенню важливих для учасників антитерористичної операції соціальних питань. Це спонукало Верховну Раду України звернутися до Кабінету Міністрів України з вимогою створити на базі Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції Міністерство України у справах ветеранів – центральний орган виконавчої влади для забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері соціального захисту ветеранів війни [8].

Будучи провідним органом в системі ЦОВВ міністерство повинно забезпечувати нормативно-правове регулювання певної сфери, визначати пріоритетні напрямки її розвитку, здійснювати інформування та надавати роз'яснення щодо здійснення державної політики, узагальнювати практику застосування законодавства, розробляти пропозиції щодо його вдосконалення та вносити в установленому порядку проекти законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України, забезпечувати здійснення соціального діалогу на галузевому рівні та здійснювати інші завдання, які визначаються законами України.

Для виконання окремих функцій з реалізації державної політики утворюються «інші центральні органи виконавчої влади». Аналіз змісту Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [5] вказує наступні їх види: служби, агентства, інспекції та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

На центральний орган виконавчої влади може бути покладено виконання одного або кількох завдань таких основних завдань: 1) надання адміністративних послуг; 2) здійснення державного нагляду (контролю); 3) управління об'єктами державної власності; 4) внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; 5) здійснення інших завдань, визначених законами України. Залежно від вказаних завдань та функцій, які реалізуються ЦОВВ, вони можуть утворюватися як вже зазначалося як служби, агентства, інспекції. Так, у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба. Коли ж більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство. Як інспекція утворюється центральний орган виконавчої влади у разі якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства.

Діяльність служб, агентств, інспекцій, відповідно до ч.2 ст.16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством. Подібна норма закріплена й в ч. 4 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Таке законодавче формулювання не вказує на можливість спрямування і координації діяльності «інших ЦОВВ» безпосередньо Кабінетом Міністрів України, що не відповідає його статусу як вищого органу в системі органів виконавчої влади. На сьогоднішній день Кабінет Міністрів України безпосередньо координує діяльність

Державної регуляторної служби України, Державної аудиторської служби України, Державного космічного агентства України, Національного агентства з питань державної служби України, Державної інспекції ядерного регулювання України, Державного бюро розслідувань, Державного агентства з питань електронного урядування України та центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом [9].

Вважаємо, що ч.4 ст.21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» необхідно викласти в наступній редакції: «Діяльність центральних органів виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Кабінету Міністрів України, спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України безпосередньо та через відповідних міністрів. Питання діяльності таких центральних органів виконавчої влади представляють відповідні міністри, до сфери спрямування і координації яких належать ці органи».

З набранням чинності 1 травня 2016 року Закону України «Про державну службу» [10] змінився порядок призначення керівників таких центральних органів виконавчої влади як служби, агентства, інспекції. На даний момент, згідно частини 1 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [5] керівники цих органів призначаються Кабінетом Міністрів України за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби. Саме Комісія з питань вищого корпусу державної служби вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо кандидатури для призначення на посаду керівника центрального органу виконавчої влади за результатами конкурсу відповідно до законодавства про державну службу. Слід зауважити, що раніше повноваженнями щодо внесення кандидатури на посаду керівника служби, агентства чи інспекції був наділений Прем'єр-міністр України за пропозицією міністра, який спрямовував та координував діяльність відповідного центрального органу виконавчої влади. До прикладу, голови Державної авіаційної служби України, Державного агентства автомобільних доріг України, Державної служби України з безпеки на транспорті призначались Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України пропозицію якому вносив Міністр інфраструктури.

Утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби як постійно діючого колегіального органу, одним з повноважень якого є проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби категорії «А» та внесення суб'єкту призначення пропозиції щодо переможця конкурсу та другого за результатами конкурсу кандидата на вакантну посаду, викликало необхідність внесення змін до низки підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність центральних органів виконавчої влади. Наразі незначна кількість постанов Кабінету Міністрів України, якими затверджені положення про служби, агентства, інспекції вказують на порядок призначення керівників відповідних органів, що не відповідає чинному законодавству. Серед таких постанов, що потребують внесення змін щодо порядку призначення керівників центральних органів виконавчої влади виділяємо наступні: «Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті» від 11 лютого 2015 р. № 103, «Про затвердження Положення про Державну службу експортного контролю України» від 31 березня 2015 р. № 159, «Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України» від 29 липня 2015 р. № 537 та інші.

Важливо наголосити, що визначений частиною 1 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [5] порядок призначення керівників поширюється не на всі «інші центральні органи виконавчої влади». Аналіз чинного законодавства дозволяє виділити кардинально відмінний порядок призначення керівників тих центральних органів виконавчої влади, порядок утворення і діяльність яких



регламентується окремими законами, хоча вони і не мають спеціального статусу. Так, Директор Державного бюро розслідувань, яке відповідно до Закону України «Про Державне бюро розслідувань» [11] є центральним органом виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції, призначається на посаду Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до подання комісії з проведення конкурсу (ч.1 ст.11). Керівник національної поліції відповідно до ч. 2 ст. 21 Закону України «Про Національну поліцію» [12] призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ України.

Ще одним елементом в системі «інших ЦОВВ» є центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Дані органи мають наступні особливості: регулювання діяльності законами, специфічні завдання та функції, особливий порядок вирішення кадрових питань, особливий порядок їх підконтрольності та підзвітності, наявність спеціальних гарантій діяльності для їх членів, право видавати нормативно-правові акти.

Законодавством України з самого початку не було визначено чіткого критерію віднесення органу влади до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, що призводило до включення до цієї категорії органів, які в силу особливостей своєї правової природи не можна було віднести до жодної з гілок влади (наприклад, Служба безпеки України, регуляторні комісії). Крім того до групи ЦОВВ зі спеціальним статусом потрапляли також інші органи виконавчої влади, а саме: Державна податкова адміністрація України, Державна митна служба України, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державний департамент України з питань виконання покарань, Управління державної охорони України, Головне управління державної служби України, а також регуляторні комісії – Національна комісія регулювання електроенергетики України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку України.

Аналіз ст.24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [5] дозволяє виділити наступні види ЦОВВ зі спеціальним статусом:

1) органи, передбачені Конституцією України: Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та Державний комітет телебачення і радіомовлення України;

2) інші центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, які можуть бути утворені Кабінетом Міністрів України.

І хоча цей закон виділяє окремо в системі центральних органів виконавчої влади органи зі спеціальним статусом, проте особливості їх правового статусу у цьому акті не визначаються. На сьогодні в Україні окрім центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, які передбачені Конституцією України діє ще три центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом: Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів.

Певна невідповідність у визначенні статусу простежується щодо Державного бюро розслідувань: за офіційними даними Урядового порталу даний орган належить до ЦОВВ зі спеціальним статусом [3], а Законом України «Про Державне бюро розслідувань» [11] до центральних органів виконавчої влади. Зважаючи на відмінний порядок призначення його керівника та заступників, який не відповідає Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», про що ми вже вказували, строк їх повноважень (5 років), окремі вимоги та гарантії їх діяльності та спеціальне завдання



цього органу із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування окремих видів злочинів, є необхідність відмежування Державного бюро розслідувань від загальних центральних органів виконавчої влади та визначення його спеціального статусу.

Для правового положення ЦОВВ зі спеціальним статусом, передбачених Конституцією України характерною ознакою є: призначення на посади та звільнення з посад голів Верховною Радою України, при цьому призначення на посади відбувається за поданням Прем'єр-міністра України; повноваження щодо призначення на посади та звільнення з посад заступників голів даних органів перейшли від Президента України до Кабінету Міністрів України, який здійснює ці повноваження за поданням Прем'єр-міністра України.

В правовому положенні центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, утворених Кабінетом Міністрів України простежуються наступні особливості:

- подібно до міністерств вони забезпечують формування та реалізують державну політику у визначених сферах, однак ці сфери визначаються не Кабінетом Міністрів України (як для міністерств), а Верховною Радою України;

- відсутній уніфікований порядок вирішення кадрових питань: Голова Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, призначається на посаду Кабінетом Міністрів України за результатами конкурсу, Голова Національного агентства з питань запобігання корупції обирається агентством з числа його членів, які призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, Голова Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України;

- різний строк повноважень головних посадових осіб: Голова Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, призначається на посаду строком на п'ять років, Голова Національного агентства з питань запобігання корупції не може обіймати цю посаду більше ніж два роки, а члени призначаються на чотири роки. Строк повноважень голови Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України в законі не визначено.

Підсумовуючи, відмічаємо, що віднесення Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом вимагає уточнення п. 9-2 ч. 1 ст. 116 Конституції України, у якому передбачено, що Кабінет Міністрів України призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України.

#### ***Використані джерела:***

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 (редакція від 17.01.2014 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010).

2. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року №442. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/442-2014-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/442-2014-p).

3. Центральні органи виконавчої влади. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/catalog> (дата звернення 20 квітня 2018 року)
4. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року №794–VII (редакція від 18.01.2018 р.). –[Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/794-18).
5. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166–VI (редакція від 7.12.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17).
6. Мужикова Н. М. Органи виконавчої влади в Україні: правовий статус / Сіверський інститут регіональних досліджень; Ред. кол.: В. М. Бойко (голова ред.) [та ін.] / Н. М. Мужикова. – Чернігів : Сіверський центр післядипломної освіти, 2013. – 10 с.
7. Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 376. –[Електронний ресурс]. – Режим доступу:[zakon.rada.gov.ua/go/376-2016-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/376-2016-p)
8. Про звернення Верховної Ради України до Кабінету Міністрів України щодо створення Міністерства України у справах ветеранів – центрального органу виконавчої влади для забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері соціального захисту ветеранів війни : постанова Верховної Ради України від 20 лютого 2018 року № 2294–VIII.–[Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2294-19](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2294-19)
9. Схема спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року №442. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/442-2014-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/442-2014-p).
10. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889–VIII (редакція від 19.12.2017 р.).–[Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19).
11. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12 листопада 2015 року № 794–VIII (редакція від 21.12.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:[zakon.rada.gov.ua/go/794-19](http://zakon.rada.gov.ua/go/794-19)
12. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 року № 580–VIII (редакція від 7.12.2017 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/580-19](http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19)



**Цигановський Михайло Вікторович,**  
*студент магістратури юридичного факультету Хмельницького університету  
управління та права*

### **ЗАХИСТ ПРАВА НА НЕВТРУЧАННЯ В ОСОБИСТЕ ЖИТТЯ ОСОБИ ЯК ЗАСАДА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Кожна людина унікальна та неповторна, прагне до реалізації індивідуальної (особистої) свободи, сподівається на певний рівень свого автономного існування та захищеність свого внутрішнього світу, особистого життя від зовнішнього втручання. Це власне і пояснює надзвичайну важливість права особи на невтручання в її особисте і сімейне життя, яке отримало конституційне закріплення.

Природним правом на особисте життя особа володіє вже в силу факту її народження, і це право надає можливість індивіду дистанціюватися від суспільства, встановлює і гарантує свободу певних дій, волевиявлень, тобто є правом індивіда на невтручання як інших осіб, так і держави до сфери його особистих уподобань [1, с. 183].

Разом з тим це право не є абсолютним і вступає в певну колізію з аналогічним правом інших людей. Тому цілком логічно, закріпивши право людини на невтручання в її особисте життя, Конституція України також передбачила випадки його обмеження [2]. У зв'язку з цим виникає низка проблем, пов'язаних з винайденням розумного балансу між інтересами людини і суспільства, зокрема: забезпечення невтручання в особисте і сімейне життя людини та реалізація іншими громадянами суб'єктивного права на інформацію (наприклад в період передвиборних кампаній); правова охорона особистих таємниць і відповідальність за їх розголошення; проблема доступу людини до конфіденційної інформації, зібраної про неї, і проблема розголошення відомостей, що містять державну таємницю тощо. Не в останню чергу необхідність захисту права особи на невтручання в її особисте життя може вступати в протиріччя з необхідністю захисту громадських та державних інтересів, прав інших людей, зокрема, в разі вчинення проступків чи злочинів.

У всіх цих випадках пошуку розумного компромісу між особистим життям особи та суспільними інтересами роль органів публічної влади є визначальною. Саме за допомогою державних органів створюються необхідні умови для перетворення соціальних благ, які закріплені зазначеним правом, у практичну життєдіяльність конкретної особистості, а в разі його порушення ці ж умови спрямовані на припинення порушення та відшкодування завданої шкоди.

Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення права людини на невтручання в її особисте життя має такий зміст: 1) підтримання режиму непорушності зазначеного права, зокрема: а) невтручання цих органів в особисте і сімейне життя громадян, якщо виконання покладених обов'язків не вимагає іншого; б) нерозголошення відомостей про особисте і сімейне життя людини, отриманих у ході здійснення своїх функцій; 2) захист зазначеного права в момент порушення, який включає безпосередні активні дії працівників органів державної влади щодо припинення вчинюваного правопорушення [3, с. 12]; 3) охорона зазначеного права від правопорушень, тобто здійснення комплексу профілактичних заходів, які направлені на роз'яснення положень нормативно-правових актів, що закріплюють відповідальність за порушення зазначеного конституційного права.

Поряд з тим, в ході реалізації цих забезпечувальних заходів виникає ряд проблем, особливо, якщо мова йде про діяльність правоохоронних органів. Адже, обмеження, які застосовуються цими органами можуть носити як правомірний характер, так, нажалі не поодинокі випадки порушення відповідного права.

Серед правомірних обмежень можна вказати, наприклад, випадки, коли працівники правоохоронних органів проводять огляд пасажирів повітряних суден, огляд автотранспорту, а також осіб, що скоїли адміністративне правопорушення. Проводячи обшук або виїмку, з метою не допущення порушення права на особисте життя, працівники правоохоронних органів повинні вживати заходів, щоб не були розголошені виявлені при цьому обставини особистого життя не тільки особи, відносно якої безпосередньо проводиться слідча дія, а й інших осіб, які проживають або тимчасово перебувають у цьому приміщенні. Невжиття вказаних заходів може призвести до розголошення таємниці особистого і сімейного життя. У практичній діяльності трапляються випадки, коли працівники поліції, підшуковуючи понятих серед співмешканців багатопверхового будинку, розголошують останнім обставини

особистого життя їхніх сусідів, у квартирі яких проводився обшук. На думку цих мешканців, розголошення такої інформації може призвести до ускладнень їхніх взаємовідносин з оточуючими.

Тому, з метою недопущення розголошення обставин особистого і сімейного життя необхідно конкретизувати перелік заходів, яких необхідно вживати працівнику правоохоронного органу для забезпечення нерозголошення обставин особистого життя обшукуваного та інших осіб, які проживають або тимчасово перебувають у цьому приміщенні, зокрема, це може бути надання можливості мешканцям приміщення, в якому проводиться обшук, заявляти відводи щодо понять з мотивів особистих стосунків (знайомі, сусіди, співробітники).

Крім того, з можливістю втручання в особисте життя пов'язана відповідна реєстраційна робота, зокрема, персональної ідентифікації особи, яка здійснюється підрозділами Державної міграційної служби. Адже паспорт, як форма ідентифікації, окрім юридичного підтвердження належності особи до громадянства України, водночас є засобом визначення персональної ідентичності, що включає право людини на вільну зміну своєї зовнішності, на сексуальну ідентичність, на вільне обрання прізвища, ім'я та по батькові тощо. Видача сучасних біометричних закордонних паспортів також передбачає фіксацію та створення бази відбитків пальців, що теж можна вважати певним перетином межі втручання в особисте життя особи. З іншого боку особа не може відмовитись від такої ідентифікації, оскільки це створить проблеми щодо реалізації нею інших конституційних прав і свобод (права на шлюб та сім'ю, права власності, виборчих прав, свободи пересування тощо).

Окремим забезпечувальним напрямком аналізованого права є робота зі зверненнями громадян та їх особистий прийом в органах публічної влади, що вимагає підвищення їх відповідальності за своєчасний, повний та справедливий розгляд таких звернень. Саме ця робота є засобом отримання інформації з питань, віднесених до їх компетенції, однією з форм зміцнення і розширення зв'язків органів публічної влади з громадськістю, а також засобом припинення та попередження порушень прав і свобод громадян, відновлення порушених прав і свобод. Будь-які рішення у сфері управлінської діяльності органів публічної влади можуть бути оскаржені громадянами, якщо внаслідок цього були порушені (створені перешкоди для здійснення) права, свободи чи законні інтереси громадянина (групи громадян).

Як потенційно небезпечною для особистого життя слід вважати діяльність різноманітних фізичних та юридичних осіб щодо безконтрольного встановлення відеоконтрольних пристроїв, які негласно фіксують поведінку всіх відвідувачів певного приміщення чи підходів до нього. У зв'язку з цим варто регламентувати порядок встановлення таких відеоконтрольних пристроїв, умови зберігання та порядок знищення накопиченої у такий спосіб інформації про особисте життя відвідувачів певних приміщень шляхом прийняття спеціального закону.

Розглядаючи механізми реалізації конституційного права на невтручання в особисте та сімейне життя, варто зупинитись на шляхах вдосконалення таких механізмів. Зокрема в технологічній сфері залишається невирішеною низка соціальних, організаційних та юридичних проблем, пов'язаних з інформатизацією суспільства, що передбачає вдосконалення інформаційного забезпечення державних органів. Поява у мережі Internet офіційних сайтів державних та недержавних установ, підприємств та організацій, які за родом своєї діяльності накопичують величезні обсяги інформації про особисте життя людини (банківські, медичні, страхові та інші установи), підвищили ризики несанкціонованого отримання інформації про особисте життя різних верств населення.

Зібрана у такий спосіб інформація про особисте життя людини після відповідної

обробки фахівцями перетворюється в «інформаційний портрет» індивіда, за допомогою якого можна впливати на особу (погрози, компрометація в очах оточуючих тощо). Зокрема в засобах масової інформації, в мережі Internet небаченого розмаху набуло поширення різних «гарячих» новин й різного виду компрометуючих матеріалів, які містять інформацію про особисте життя відомих держаних, громадських діячів. З їхньою допомогою легко шантажувати окремих осіб, маніпулювати громадською думкою [79, с. 503].

Тому, на нашу думку, в сучасному світі пріоритетом в діяльності органів публічної влади щодо захисту права людини на невтручання в особисте життя має стати удосконалення існуючих систем технічного захисту інформації; створення умов, які унеможливають сторонній доступ до конфіденційної інформації про особу з використанням комп'ютерних систем; забезпечення умов для реалізації права на самозахист від несанкціонованого втручання в особисте життя в Internet-просторі.

Таким чином, основним завданням держави щодо належної реалізації та захисту права на невтручання в особисте життя людини виступає подальше вдосконалення нормативно-правової бази та підвищення рівня правозабезпечувальної діяльності органів публічної влади.

#### ***Використані джерела:***

1. Михайленко І. В. Поняття і зміст права нанедоторканність приватного життя / І. В. Михайленко // Проблеми законності. – 2011. – Вип. 113. – С. 183–190.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. (редакція від 30.09.2016 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр)
3. Сивухін В. С. Конституційне право людини і громадянина на невтручання в їх особисте і сімейне життя та його забезпечення органами внутрішніх справ України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02 / В.С. Сивухін. – К., 2007. – 15 с.
4. Гуцалюк М. В. Розповсюдження компрометуючих матеріалів в Інтернеті // Проблеми боротьби з корупцією, організованою злочинністю та контрабандою. Міжвідомчий науковий збірник / За ред. А. Комарової, М.Потебенська, В.Пустовойтенка та ін. – К., 2001. – Т.22. – С. 502–504.



***Цимбал Юлія Юрївна,***

*суддя Біловодського районного суду Луганської області, кандидат юридичних наук*

### **ГЕНДЕРНИЙ АСПЕКТ СУДДІВСЬКОЇ ПРОФЕСІЇ**

Юриспруденція, яка найчастіше асоціюється із Фемідою – богинею справедливості повертає нині собі жіночий образ. Сьогодні, жінки опанували чимало «чоловічих професій», у багатьох із них навіть досягнули значно суттєвіших результатів, ніж представники сильної половини людства. Зараз процесу здійснення судочинства у суддівському корпусі характерна гендерна рівність: чоловіків і жінок майже порівну. Варто додати, що ні для кого не секрет, що суддею взагалі бути нелегко безвідносно до статі.

Задекларована гендерна рівність українського суспільства існує тільки формально, воно не в змозі на сучасному етапі розвитку державності створити цивілізовану сучасну політико–правову систему забезпечення фактору рівності

чоловіків і жінок. Актуальним в даному контексті постає питання виявлення впливу гендеру як психологічної статі на процес здійснення правосуддя суддею.

У загальній структурі населення України жінки займають 54 відсотки. Легітимної їх дискримінації за статевою ознакою у нашій країні формально не існує, адже національним законодавством затверджено демократичні основи розвитку держави, свободи особистості, загальні політико-правові засади гендерної рівності. У цьому значенні стаття 24 Конституції України цілком відповідає світовим стандартам, зокрема такому як Діяльності Ради Європи щодо забезпечення рівності жінок та чоловіків відповідно до стратегічних цілей Пекінської та Віденської програм дії» (травень 1996 р.) [1].

Гендерний образ юридичної професії в Україні на сучасному етапі істотно змінився, нині юридичний фах здобула практично рівна кількість чоловіків та жінок, а відтак, сподіватимемось, що запанує меритократія (влада здібних), де кожен продемонструє власні професійні чесноти.

Образ жінка-юрист, а тим більше жінка-суддя є відносно новим. Це пояснюється постійним домінуванням чоловіків у регламентованих правом суспільних справах. Як слідує із аналізу гендерного складу суддів, здійсненого ДСА всього з 30 740 суддів та працівників апаратів, які станом на 1 березня 2018 року працюють в місцевих і апеляційних судах України, 77% (23 788 осіб) жінок та 33% (6 952) чоловіків [2], а отже, можна говорити, що на сучасному етапі жінки-судді «відвоювали» своє місце у судовій системі України та кількість жінок-суддів в Україні з кожним роком зростає.

Так, у США першу жінку (Арабелла Менсфілд зі штату Айова) було допущено до юридичної практики тільки у 1869 році. Майра Бредвел раніше за А. Менсфілд склала юридичний кваліфікаційний іспит, але до практики її так і не допустили. Ця жінка була засновницею однієї з перших юридичних газет, вона подала позов до штату (Bradwell v. Illinois). Справу розглядав Верховний Суд США, судді якого свого роду «оберегли» жінку від кар'єри. Так, суддя Верховного Суду США Бредлі, обґрунтовуючи рішення зазначив, «цивільне право, як і сама природа, завжди визнавала істотну відмінність між відповідними сферами й долями чоловіка й жінки. Чоловік є, чи повинен бути захисником і оборонцем жінки. Природна й притаманна жіночій статі сором'язливість та хрупкість очевидно робить її непридатною для багатьох занять у соціальному житті» [3]. Нині такого суддю мабуть звільнили б за гендерну дискримінацію. Невдовзі позиція штату помінялася, змінилося законодавство, а відтак пані М. Бредвел у 1890 році таки допустили до юридичної практики.

Ні для кого не секрет, що професійна діяльність судді надзвичайно психологізована, що пов'язує із різними формами соціальної взаємодії, підвищеним ризиком для здоров'я, стресами, професійним деформуючим впливом, фізичним і психологічним навантаженням. Вона здійснюється в умовах постійного конфлікту сторін, у середовищі людських потреб, прагнень, дуже часто негативних, адже не буває двох задоволених рішенням суду сторін.

Здійснення судочинства як професійна діяльність несе в собі фізичне й психологічне навантаження, це постійна робота над саморозвитком, самовдосконаленням, пов'язана із пошуком істини та внутрішнього балансу між справедливістю і верховенством права та закону. Наведений процес в судовому вимірі втрачає характеристики статі.

Недарма коли першу суддю Верховного Суду США Сандру О'Коннор спитали чи відрізняються підходи до розгляду справ жінок-суддів і чоловіків-суддів, то вона влучно відповіла: «мудра стара і мудрий старий приходять до однакового висновку» [4].

Жінки–судді по своїх фізіологічній природі більш емоційні, вразливіші, вони, зазвичай, більше співчують, співпереживають і, як правило, «переносять» свої професійні роздуми додому, безліч разів «прокручують» у голові почуте, намагаються поставити себе на місце однієї із сторін. Так би мовити, «пропускають справу через себе», щоб дійти до внутрішнього переконання, стримавши власні емоції, у жодному разі не показуючи, що підтримуєш одну сторону і засуджуєш іншу.

Статистика свідчить про цікавий факт того, що правопорушників судді-жінки карають жорстокіше, ніж судді-чоловіки.

Іноді буває, що й чоловіки-судді в залі судового засідання виявляють непотрібні емоції, а це породжує зайві розмови про упередженість суду, псує ставлення людей до суддів. Емоції можуть бути в робочому кабінеті, коли обговорюється правова позиція, а в залі – суддя оцінює докази і встановлює істину.

Питання про суддівську помилку є безгендерним, адже як чоловік так і жінка є людиною і не застрахований від неї. Для того в Україні й існує триступенева судова система, щоб запобігати судовим помилкам і виправляти їх на різних стадіях розгляду справи – і в апеляційному порядку, і в касаційному.

Варто зазначити, що чоловіки і жінки поводять себе в кожній ситуації відповідно до своєї загальнолюдської сутності та власної статевої належності. Однак, цього не можна сказати про професійну суддівську діяльність, оскільки вона є безвідносною до статі та чітко регламентована законом. Недарма ж Феміду зображають сліпою.

Нині жінка-суддя перейшла з категорії рідкісного феномену до більш звичного факту. Під тиском демократичних вимог суспільство погодилося на рівноправність чоловіків та жінок перед законом, але згоди на входження їх до «інституту лідерства» так і не надало.

Сучасне українське судочинство потребує формування нового образу судді-жінки та чоловіка, безвідносно до статі, тобто особистості, яка поєднуватиме позитивні як чоловічі так і жіночі характеристики. Це – досвідчений, відповідальний професіонал, комунікабельний та цілеспрямований авторитет для соціального оточення, інтелектуал, який присвятив себе для реалізації завдань, обраної професії.

На нашу думку, чоловіки-судді можуть перейняти від колег жінок схильність до компромісів, комплексного бачення проблеми, врахування майбутніх перспектив під час прийняття певного рішення, цілеспрямованість та наполегливість.

Звісно, не можна не згадати про жіночу інтуїцію, яка відіграє важливу роль у прийнятті правильних рішень та постановці вірних завдань, але вона характерна тільки жінкам і «запозичити» її нереально, адже це свого роду фізіологічна характеристика.

Зважаючи на наведене, існує необхідність приведення всієї системи українського законодавства у відповідність до конституційних принципів гендерної рівності.

### ***Використані джерела:***

1. Діяльність Ради Європи щодо забезпечення рівноправності жінок та чоловіків відповідно до стратегічних цілей Пекінської та Віденської програм дій. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.coe.kiev.ua/hr/equal/EG\(96\)%20I%20rev.htm](http://www.coe.kiev.ua/hr/equal/EG(96)%20I%20rev.htm)

2. ДСА здійснила аналіз гендерного складу суддів. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrainepravo.com/news/ukraine/dsa-zdiysnyla-analiz-gendernogo-skladu-suddiv/?month=03&year=2018>

3. Бойко В. Жінка-юрист у сучасному світі / Бойко В. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/insh/zhinkayurist-usuchasnomu-sviti.html>

4. Суддя Верховного суду США Сандра Дей О'Коннор: «Мене не можна було звільнити чи позбавити пільг...». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://dt.ua/LAW/suddya\\_verhovnogo\\_sudu\\_ssha\\_sandra\\_dey\\_okonnor\\_\\_\\_mene\\_ne\\_mozhna\\_bulo\\_zvilniti\\_chi\\_pozbaviti\\_pilg.html](https://dt.ua/LAW/suddya_verhovnogo_sudu_ssha_sandra_dey_okonnor___mene_ne_mozhna_bulo_zvilniti_chi_pozbaviti_pilg.html)



**Чудик-Білоусова Надія Іванівна,**

*доцент кафедри трудового, земельного та господарського права Хмельницького університету управління та права, кандидат юридичних наук, доцент*

### **СПРИЯННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ У НАДАННІ ОКРЕМИХ ВИДІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Роль держави у сфері соціального забезпечення визначається правовою природою соціальних прав, одним із яких є право на соціальне забезпечення. В умовах перерозподілу наявних фінансових ресурсів необхідно посилити та забезпечити соціально-правові гарантії окремих соціально незахищених категорій, зокрема і на певній території. У процесі проведення децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) на останніх покладено безпосереднє виконання власних (самоврядних) повноважень у сфері соціального захисту за рахунок коштів місцевого бюджету. Значна роль у виконанні даних повноважень відведена законодавством старості, який в межах території старостинського округу повинен вживати заходів, що передбачені чинним законодавством для посилення соціального забезпечення окремих категорій.

Відповідно виконання повноважень у сфері соціального захисту шляхом використання коштів місцевого бюджету має забезпечити відповідний структурний підрозділ або відповідальний працівник виконавчого органу ОТГ. У частині врахування видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення населення ОТГ, з урахуванням вимог ст. 14 Закону України «Про соціальні послуги», ст.ст. 86, 89, 90 та 91 Бюджетного кодексу України, правом надавати пропозиції наділений староста, який згідно повноважень закрплених в законодавстві повинен сприяти уповноваженим особам у забезпеченні прав осіб, які потребують соціального забезпечення за рахунок коштів ОТГ.

Безпосереднім обов'язок ОТГ у сфері соціального забезпечення є реалізація державної політики у сфері зайнятості населення; організації надання соціальних і реабілітаційних послуг, проведення соціальної роботи з особами, сім'ями, які опинились у складних життєвих обставинах; розробки та організації виконання комплексних програм і заходів з поліпшення становища соціально вразливих верств населення, осіб, сімей, які опинились у складних життєвих обставинах, сприяння в отриманні ними соціальних виплат і послуг за місцем проживання, перебування; забезпечення реалізації державної політики з питань підтримки сім'ї; забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків; соціальної інтеграції осіб з інвалідністю; у сфері захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб; забезпечення реалізації державної політики у сфері оздоровлення та відпочинку дітей, розроблення та виконання відповідних регіональних і місцевих програм; забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту прав дітей. Також ОТГ має надавати інформацію



мешканцям щодо порядку та підстав отримання соціального забезпечення за рахунок коштів територіальної громади.

Тому на ОТГ та на старосту зокрема, з урахуванням наданих законодавством повноважень, покладається не лише обов'язок із сприяння вищезгаданим категоріям у їх соціальному забезпеченні шляхом вивчення аналізу їх потреб та надання інформації ОТГ, зокрема для визначення потреб у фінансових ресурсах, які здатні забезпечити реалізацію даної групи повноважень.

Згідно ст. 17 Закону України «Про зайнятість населення» ОТГ має не лише брати участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері зайнятості населення в межах повноважень; у реалізації територіальних (місцевих) програм зайнятості населення (ст. 18), але й у визначенні видів та організації громадських робіт, що відповідають потребам ОТГ та задовольняють суспільні потреби ОТГ (ст. 31); у створенні у разі необхідності спеціальних робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю (ст. 17 Закону «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні»). Староста повинен вносити пропозиції щодо видів громадських робіт, які можуть застосовуватися та матимуть суспільно – корисну спрямованість, відповідатимуть потребам та соціальному розвитку ОТГ в цілому та окремим населеним пунктам зокрема.

На виконання вимог ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» за рахунок коштів ОТГ може надаватися допомога особам з інвалідністю, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовцям, військовослужбовцям, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби та військової служби за призовом осіб офіцерського складу) або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; відведенні у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва та городництва. Інформацію щодо доцільності надання такої допомоги має надавати староста після вивчення та узагальнення потреб згаданих категорій.

На виконання вимог ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 19 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», ст. 2 Закону України «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», ст. 2 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» староста має збирати та узагальнювати інформацію, готувати пропозиції щодо встановлення та прийняття рішення ОТГ про забезпечення додаткових соціальних гарантій за рахунок власних коштів і благодійних надходжень для ветеранів війни та праці, осіб похилого віку.

Також в умовах децентралізації на ОТГ покладається обов'язок щодо: утримання та створення закладів, установ та служб, які надають соціальні послуги особам та сім'ям, що опинились у складних життєвих обставинах; укладення договорів соціального замовлення соціальних послуг у недержавних організаціях відповідно до Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів; співпраці з іншими органами місцевого самоврядування щодо спільного фінансування установ і закладів, які надають соціальні послуги на умовах, визначених Законом України «Про співробітництво територіальних громад», Бюджетним кодексом України. Обов'язком старости є залучення непрацюючих фізичних осіб до надання соціальних послуг і виплати їм компенсації за надання таких послуг.

На ОТГ та старост також покладається обов'язок з поширення інформації про організації та установи, що залучають до своєї діяльності волонтерів (ст. 4 Закону України «Про волонтерську діяльність») та організації наданням благодійної

(гуманітарної) допомоги соціально незахищеним громадянам та сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах, що проживають на їх території (ст. 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

За рахунок фінансових ресурсів ОТГ на виконання вимог ст.ст. 27, 34 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» ОТГ та староста повинні брати участь у створенні безперешкодного середовища для маломобільних категорій населення.

Відповідно до ст.13 Закону України «Про соціальні послуги» ОТГ уповноважена: визначати потреби населення ОТГ у соціальних та реабілітаційних послугах з урахуванням Порядку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах та Методичних рекомендацій визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах. Тому обов'язком старости є збір інформації про потреби населення у наданні вищезгаданих послуг. На виконання до ст.ст. 1, 3, 12 Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» та відповідно до Порядку виявлення сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг та здійснення соціального супроводу таких сімей (осіб) староста має забезпечити загальний облік сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують соціальної підтримки і надання соціальних послуг; визначати індивідуальні потреби сімей (осіб) у соціальних послугах та соціальній підтримці та сприяти в організації надання соціальних та реабілітаційних послуг сім'ям (особам), які опинились у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги. На виконання вимог ст.ст. 3, 12 Закону України «Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю» ОТГ повинна брати участь у виконанні загальнодержавних, регіональних та інших програм соціальної підтримки сімей.

Відповідно до Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» ОТГ уповноважена проводити заходи, спрямовані на запобігання бездомності осіб, соціальний захист та реінтеграцію бездомних осіб (ст.ст. 14, 15, 18) та заходи соціального патронажу щодо осіб, які відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк (ст. 16 Закону України «Про соціальну адаптацію осіб, які відбувають чи відбули покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк»). Обов'язком старости є надання інформації про заходи, які планується проводити та про місце їх проведення задля залучення до участі у них осіб, що потребують таких заходів.

Тому для забезпечення виконання наданих законодавством повноважень ОТГ повинна не лише виявляти осіб, що потребують соціального забезпечення, але сприяти у його утриманні, зокрема і за рахунок коштів місцевого бюджету.



**Шатковський Ярослав Миколайович,**  
директор ТОВ «РЕНАРТ», кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

## **ДОСТУПНІСТЬ ПЕРВИННОЇ МЕДИЧНОЇ ДОПОМОГИ У КОНТЕКСТІ СУЧАСНОЇ МЕДИЧНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**

В Україні наразі активно здійснюється медична реформа. Прийнято Закони України від 19 жовтня 2017 року № 2168–VIII «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» та від 14 листопада 2017 року № 2206–VIII «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській

місцевості». Активно напрацьовуються відомчі документи Міністерства охорони здоров'я України. Важливим питанням є розуміння того, як вказані реформи впливають на доступність первинної медичної допомоги.

Передовсім, що нового привніс Закон України від 19 жовтня 2017 року № 2168–VIII «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» у справу адміністративно-правового та фінансового забезпечення охорони здоров'я загалом та первинної медичної допомоги зокрема? Таких новацій є чимало, вкажемо ключові з них:

1) програма державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій) – програма, що визначає перелік та обсяг медичних послуг (включаючи медичні вироби) та лікарських засобів, повну оплату надання яких пацієнтам держава гарантує за рахунок коштів Державного бюджету України згідно з тарифом, для профілактики, діагностики, лікування та реабілітації у зв'язку з хворобами, травмами, отруєннями і патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю та пологами;

2) надавачі медичних послуг – заклади охорони здоров'я усіх форм власності та фізичні особи – підприємці, які одержали ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики та уклали договір про медичне обслуговування населення з головними розпорядниками бюджетних коштів;

3) відповідно до цього Закону держава гарантує повну оплату згідно з тарифом за рахунок коштів Державного бюджету України надання громадянам необхідних їм медичних послуг та лікарських засобів, що передбачені програмою медичних гарантій [1].

Тобто ми бачимо, що оплату надання пацієнтам медичної допомоги в державних комунальних лікувально-профілактичних установах держава гарантує не у повному обсязі. Лише у межах програми державних гарантій медичного обслуговування населення. Також звертає на себе увагу необхідність для надавача медичних послуг укладення договору про медичне обслуговування населення з головними розпорядниками бюджетних коштів. Цим розпорядником наразі визначено Національну службу здоров'я.

Другий «пласт» питання, що нами розглядається, – первинний рівень медичної допомоги, який наочно демонструється у рамках сільської медицини. Саме цим питанням присвячено Закон України від 14 листопада 2017 року № 2206–VIII «Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості». У законі стверджується, що держава забезпечує виконання заходів з підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості зокрема через наближення якісного медичного обслуговування до населення шляхом сприяння розвитку лікувальних закладів усіх форм власності у сільській місцевості, удосконалення мережі закладів охорони здоров'я, зокрема центрів первинної медичної (медико-санітарної) допомоги, та матеріально-технічної бази таких закладів, створення умов для діяльності лікарів загальної практики – сімейних лікарів та лікарів інших спеціальностей, які надають первинну медичну допомогу та зареєстровані як фізичні особи – підприємці і одержали в установленому законом порядку ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, а також уклали договір про медичне обслуговування населення з відповідним розпорядником бюджетних коштів, проведення у сільській місцевості періодичних виїзних прийомів лікарів-спеціалістів [2].

Тут ми не можемо обійти питання співвідношення статті 49 Конституції України та реалії медичної реформи, що наразі здійснюється в Україні, зокрема стосовно первинного рівня медичної допомоги. Прийняття у 1996 році Конституції України стало

визначною подією у житті українського народу та держави. З'явився документ, на підставі якого стало можливим вибудувати всю систему українського законодавства. Цей документ визначив стратегію державотворення і правотворення держави. Це було визначною подією. Сподівання громадськості на наслідки прийняття Основного закону України багато в чому виправдалися, хоча залишаються не вирішеними багато проблемних питань.

У статті 49 Конституції України визначено, що кожен громадянин має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. Водночас у диспозиції статті зазначено, що в державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; мережа таких закладів не може бути скорочена [3]. На нашу думку, громадяни України в переважній більшості не мали належної можливості реалізувати права, зазначені у цій статті. З іншого боку, і держава через зменшення необхідного фінансування медичної галузі не забезпечує реальної безоплатності надання медичної допомоги. Серед причин та проблем, що зумовили зміну фінансування та запровадження стратегій підвищення ефективності використання ресурсів системи охорони здоров'я, В.М. Рудий, Ю.М. Вітренко та Л.М. Підгорна виокремлюють не реалістичність державних гарантій щодо медичного обслуговування (стаття 49 Конституції України щодо безплатності медичної допомоги в державних і комунальних медичних закладах) [4, с. 45].

Деякі науковці, в тому числі і конституційного права, стверджують, що в Україні немає проблеми з реалізацією статті 49 Конституції України стосовно медичного страхування, адже воно фактично є. У вигляді добровільного медичного страхування. Одне з принципових питань, на якому вважаємо за доцільне зупинитись, – це відмінності між цими двома видами медичного страхування. Адже не можна погодитись, що практика функціонування добровільного медичного страхування означає вирішення питання щодо забезпечення реалізації вказаної частини статті 49 Основного закону України. Аналіз доступної літератури, практика української законотворчості, огляд зарубіжних прикладів свідчать, що відмінності зводяться до таких принципових моментів:

1. Вплив держави. Якщо обов'язкове медичне страхування є видом державного соціального страхування, то добровільне (навіть виходячи із назви) значно меншою мірою залежить від держави.

2. Джерела фінансування. Для обов'язкового це обов'язкові відрахування роботодавців або органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, а для добровільного – особисті гроші громадян, прибуток роботодавців, відсотки від внесків тощо.

3. Формування тарифів на медичні послуги. У разі обов'язкового страхування – погодження між страховою медичною організацією, лікувальною установою, органами виконавчої влади, медичними асоціаціями тощо, то за добровільного – угода між страховою медичною організацією та лікувальною установою, де буде надаватись та чи інша медична послуга [5, с. 295–296]. Відзначимо, що добровільне медичне страхування – це додаток до системи охорони здоров'я, але це не вирішує проблеми реалізації права людини на обов'язкове (державне, соціальне) медичне страхування, де діють принципи солідарної відповідальності:

- багатий платить за бідного;
- здоровий платить за хворого;
- молода особа платить за особу похилого віку.

Добровільне ж медичне страхування передбачає інше: кожен платить за себе.

Все вищевказане ілюструє нагальну проблему України сьогоденного дня – організацію належної системи охорони здоров'я громадян на первинному рівні. Тому,

який максимально наближений до людини. Йдеться про те, що від якісно функціонуючої первинної медицини багато в чому залежить реалізація права громадянина на отримання медичної допомоги. Ми робимо акцент саме на забезпеченні з боку держави можливостей для реалізації вказаного права.

На завершення зазначу, що проблематика забезпечення доступності медичної допомоги на первинному рівні є питанням загальнодержавного значення. Від його належного вирішення багато в чому залежатиме ставлення пересічного громадянина до сфери охорони здоров'я та держави загалом.

#### ***Використані джерела:***

1. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон України від 19 жовтня 2017 року № 2168–VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2168-19>
2. Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості: Закон України від 14 листопада 2017 року № 2206–VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2206-19>
3. Конституція України від 28.06.1996 р. (редакція від 30.09.2016 р.). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр)
4. Рудий В. М. Можливості змін в системі охорони здоров'я і закладів охорони здоров'я / Рудий В. М., Вітренко Ю. М., Підгорна Л. М. // Главный врач. – 2005. – № 12. – С. 40–46.
5. Стеценко С. Г. Медицинское право: [учеб.] / Стеценко С. Г. – СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2004. – 572 с.



## ЗМІСТ

<b>Авсієвич А.В.</b> Міжнародні аспекти забезпечення інформаційної безпеки в умовах глобалізації.....	3
<b>Батанов О.В.</b> Муніципально–правовий вимір ефективності функціонування громадянського суспільства в Україні.....	6
<b>Батанова Н.М.</b> Інстанція конституційно–правової відповідальності: вітчизняний та зарубіжний досвід.....	10
<b>Берцюх М.З.</b> Здійснення громадського контролю за виконанням місцевих бюджетів....	14
<b>Бобров Ю.О.</b> Детермінанти відновлення роботи військових судів в Україні.....	21
<b>Буханевич О.М.</b> Щодо поняття «адміністративна послуга».....	24
<b>Воротіна Н.В.</b> Громадський бюджет як форма безпосередньої участі громадян у бюджетному процесі в умовах децентралізації.....	29
<b>Галус О.О.</b> Проблеми правового регулювання виборів в Україні.....	32
<b>Гладкий В.В.</b> Концептуалізація інформатизації про стан корупції у державних органах України.....	35
<b>Головко К.В.</b> Статут територіальної громади як кодифікований акт.....	38
<b>Дука В.В.</b> Аналіз Закону України «Про звернення громадян»: ефективність дії його норм при зверненнях громадян, що перетинають державний кордон України.....	41
<b>Душко В.Ю.</b> Договір про співробітництво територіальних громад як вид муніципально–правового договору.....	42
<b>Жуковська К.М.</b> Система органів держави, що забезпечують укладення та виконання договорів на використання природних ресурсів.....	45
<b>Івановська А.М.</b> До питання про формування Конституційного Суду України.....	48
<b>Каденко О.А.</b> Розвиток лікарського самоврядування, як необхідна умова медичної реформи.....	52
<b>Кісловський К.В.</b> До питання необхідності преамбули у статутах територіальних громад міст.....	55
<b>Когут О.В.</b> Поняття видів діяльності, якими дозволено займатися особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.....	57
<b>Костецька Т.А.</b> Про правові принципи інформаційної діяльності суб'єктів владних повноважень.....	61
<b>Крохмалюк І.О.</b> Аналіз категорії «податковий обов'язок».....	64
<b>Кудельський В.Е.</b> Перспективи та загрози реінжинірингу бізнес–процесів.....	68
<b>Литвиненко І.Л.</b> Інституціоналізація старости в системі місцевого самоврядування.....	71
<b>Марчук М.П.</b> Щодо конституційних гарантій звернення до суду, оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади та апеляційного перегляду справи.....	74
<b>Мионов А.Г.</b> Контроль у сфері охорони здоров'я: державний та громадський компоненти.....	77
<b>Мішина Н.В.</b> Громадські слухання в Україні.....	79
<b>Олійник У.М.</b> Окремі питання щодо забезпечення реалізації права на свободу думки, совісті та релігії: вітчизняний та зарубіжний досвід.....	80
<b>Осауленко С.В.</b> Рекомендації Венеційської комісії щодо конституційного права на свободу об'єднання у політичні партії.....	84
<b>Павлик А.О.</b> Поняття адміністративного договору як форми публічного управління в Україні та європейських державах.....	87
<b>Першин В.Г.</b> Протидія легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму: міжнародні стандарти та українські реалії.....	90

<b>Процько М.І.</b> Проблемні питання реалізації права громадянина доступ до публічної інформації в Україні.....	92
<b>Пузанова В.В., Гладкий В.В.</b> Забезпечення психічного здоров'я суддів з метою поліпшення якості здійснення правосуддя.....	94
<b>Рижук І.В.</b> Проблемні аспекти функціонування місцевих державних адміністрацій.....	97
<b>Самсін І.Л.</b> Види та суб'єкти тлумачення актів законодавства про оподаткування.....	101
<b>Сарибаєва Г.М.</b> Адміністративно–правове регулювання у сфері охорони здоров'я: поняття та сутність.....	105
<b>Сіделковський О.Л.</b> Єдиний медичний простір України: правові засади.....	107
<b>Сторожук І.П.</b> Самооподаткування як форма добровільного співфінансування територіальних громад.....	109
<b>Токар А.М.</b> Структурна оптимізація центральних органів виконавчої влади.....	111
<b>Цигановський М.В.</b> Захист права на невтручання в особисте життя особи як засада діяльності органів публічної влади.....	117
<b>Цимбал Ю.Ю.</b> Гендерний аспект суддівської професії.....	120
<b>Чудик–Білоусова Н.І.</b> Сприяння територіальній громаді у наданні окремих видів соціального забезпечення в умовах децентралізації.....	123
<b>Шатковський Я.М.</b> Доступність первинної медичної допомоги у контексті сучасної медичної реформи в Україні.....	125

*НАУКОВЕ ВИДАННЯ*

# **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

*збірник тез*

*Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції  
(м. Хмельницький, 23 – 30 квітня 2018 року)*

Відповідальний редактор – *Буханевич О.М.*

Комп'ютерний набір – *Галус О.О.*

Верстка – *Масловська Л.В.*

Підписано до друку 3.05.2018 р. Формат 60×84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>  
Ум. друк. арк. 7,54. Наклад 80 прим. Зам. № 28.

Віддруковано у Хмельницькому університеті управління та права.  
29013, м. Хмельницький, вул. Героїв Майдану, 8  
Тел.: (382) 71-75-91  
[www.univer.km.ua](http://www.univer.km.ua)

Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення  
та радіомовлення України про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів  
видавничої продукції  
Серія ДК № 2105 від 21.02.2005 р.