

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ



**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ
АКАДЕМІЧНІ СТУДІЇ**



Випуск 1

Ужгород-2019

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор:	Бисага Ю.М. – д.ю.н., професор, Заслужений юрист України
Заст. гол. редактора:	Бєлов Д.М. – д.ю.н., професор
Відповідальний секретар:	Рогач О.Я. – д.ю.н., професор
Члени редколегії:	Алмаші М.М. – к.ю.н., доцент Бєдь В.В. – д.ю.н., д. богослов.н., професор Бєрназюк Я.О. – д.ю.н., професор Гомонай В.В. – к.ю.н., доцент Греца С.М. – к.ю.н., доцент Громовчук М.В. – к.ю.н., доцент Жєжихова Мартина – к.ю.н., доцент (Словацька Рєспубліка) Колодїй А.М. – д.ю.н., професор, заслужений юрист України Крусян А.Р. – д.ю.н., професор Ковач Юліус – д.ю.н., професор (Панєвропська висока школа, м. Братіслава, Словацька Рєспубліка) Лазур Я.В. – д.ю.н., професор Лєнгер Я.І. – к.ю.н., доцент Марцєляк О.В. – д.ю.н., професор Митровка Я.В. – к.ю.н., доцент Мішина Н.В. – д.ю.н., професор Палінчак М.М. – д.політ.н., професор Петрєцька Н.І. – к.ю.н., доцент Піфко О.О. – к.ю.н., доцент Приходько Х.В. – д.ю.н., професор Рогач Іван – к.ю.н., доцент (Словацька Рєспубліка) Сарай Р.Д. – к.ю.н., доцент Сєрьогін В.О. – д.ю.н., професор Скрипнюк О.В. – д.ю.н., професор Совгіря О.В. – д.ю.н., професор Фрідманський Р.М. – к.ю.н., доцент Фрицький Ю.О. – д.ю.н., професор Різник С.В. – к.ю.н., доцент Шємшучєнко Ю.С. – д.ю.н., професор

Журнал «Конституційно-правові академічні студії» є фаховим виданням на підставі Наказу МОН України № 820 від 11.07.2016 (додаток № 12)

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Державного вищого навчального закладу
«Ужгородський національний університет», протокол № 5 від 18.04.2019 року**

Свідєцтво про державну рєєстрацію друкованого засобу масової інформації
сєрія KB № 21083-10883 P, виданє Державною рєєстраційною службою України 24.11.2014 р.

Засновник: ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
Видавєць: Видавничий дїм «Гєльветика»
Офіційний сайт: www.constlegalstudies.in.ua

ISSN 2663-5399 (Print)
ISSN 2663-5402 (Online)

© Ужгородський національний університет, 2019

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Алмаші М.М. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КОРИННОГО МАЛОЧИСЕЛЬНОГО НАРОДУ СААМІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ НОРВЕГІЇ.....	7
Менджул М.В. ПРИНЦИП РІВНОСТІ ТА ПРАВО НА ШЛЮБ.....	15
Новак Я.В., Добренька Н.В. ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН ЯК ФОРМА ЗВ'ЯЗКУ ВЛАДИ З НАСЕЛЕННЯМ	21
Новиков О.В., Трішина С.О., Шевченко Ю.А. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРАВА ВІЙСЬКОСЛУЖБОВЦІВ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ НАЦІОНАЛЬНОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	27
Падун Р.В. НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАХИСТОМ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ.....	34
Прощаєв В.В. ОПИТУВАННЯ З ВИКОРИСТАННЯМ ПОЛІГРАФА В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ БІЛОРУСІ ТА РОСІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....	43
Сметана В.В. МУНІЦИПАЛЬНІ ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ ЯК СПЕЦИФІЧНА ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ ТА НОРМАТИВНО- ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ.....	49
Устінова-Бойченко Г.М., Войчук Т.В. УКРАЇНО-ЄВРОПЕЙСЬКИЙ АСПЕКТ ПРИМУСОВОЇ ГОСПІТАЛІЗАЦІЇ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ ДО ПСИХІАТРИЧНОГО ЗАКЛАДУ.....	57
Черевко М.О. ДОКТРИНАЛЬНІ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ЛЮДИНИ НА ТАЄМНИЦЮ ЛИСТУВАННЯ, ТЕЛЕФОННИХ РОЗМОВ, ТЕЛЕГРАФНОЇ ТА ІНШОЇ КОРЕСПОНДЕНЦІЇ ТА ЙОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ.....	63
РОЗДІЛ 2	
КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ ЯК СУЧАСНА НАУКА	
Городницький П.С. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ ФОРМ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ.....	70

Кравцова З.С. КЛАСИФІКАЦІЯ ГАРАНТІЙ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	80
Мельник В.М. ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ РИМЛЯНАМИ И ВАРВАРАМИ ЭПОХИ ДОМИНАТА (284–480 ГГ.): ИСТОРИКО-КОНСТИТУЦИОННЫЙ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ.....	87
Сердюк Н.А. ЕКОНОМІЧНА ДОКТРИНА ІДЕОЛОГІЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ СОЦІАЛЬНОГО СПРЯМУВАННЯ.....	94
Сопілко І.М., Проскура Г.М. РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ШЛЯХОМ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАПИТУ.....	102
Швець Ю.Ю. КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ПРАВА ОСОБИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я В КОНСТИТУЦІЯХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....	109
 РОЗДІЛ 3	
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	
Vitkova V.S. CHANGES TO THE CONSTITUTION OF UKRAINE – 2019: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS WITH THE CONSTITUTIONS OF THE EUROPEAN UNION COUNTRIES.....	116
Дорофєєва Л.М. КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ.....	123
Зозуля О.І. ПІДСТАВИ ТА ПОРЯДОК ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ.....	131
Левківська В.М. КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН.....	139
Переш І.Є., Мойш В.Ю. КОНСТИТУЮВАННЯ МОНАРХІЇ ГАБСБУРГІВ 1848–1867 РР.: ВІД РЕАКЦІЇ ДО КОМПРОМІСУ.....	147
Пильгун Н.В., Усата Ю.Г. СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ УКРАЇНИ ТА США.....	155
Піфко О.О. ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА ОБ'ЄДНАННЯ У ПРОФЕСІЙНІ СПІЛКИ В УКРАЇНІ ТА ОКРЕМИХ КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ.....	161
Станік С.Р. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТАРІЇВ УКРАЇНИ ПЕРЕД ВИБОРЦЯМИ: ЦІННІСНИЙ ТА ІСТОРИЧНИЙ ПІДХОДИ.....	168

CONTENTS

SECTION 1

CURRENT ISSUES OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF HUMAN AND CITIZEN

- Almashi M.M.** CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS
OF SMALL INDIGENOUS NATION SAMI BY THE LEGISLATION
OF NORWAY.....7
- Mendzhul M.V.** THE PRINCIPLE OF EQUALITY
AND THE RIGHT TO MARRIAGE.....15
- Novak Ya.V., Dobrenka N.V.** CITIZEN PETITION
AS A FORM OF CONNECTION BETWEEN
GOVERNMENT AND PUBLIC.....21
- Novykov O.V., Trishyna S.O., Shevchenko Yu.A.** LEGAL
REGULATION OF MILITARY PERSONNEL SUFFRAGE THROUGH
A PRISM OF NATIONAL AND FOREIGN LEGISLATION.....27
- Padun R.V.** NORMATIVE AND LEGAL ASPECTS
OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CONSUMER
RIGHTS PROTECTION.....34
- Proshchaiev V.V.** POLL WITH THE USE OF A POLYGRAPH
IN THE STATE SECURITY OF BELARUS AND RUSSIA:
A COMPARATIVE ANALYSIS.....43
- Smetana V.V.** MUNICIPAL RIGHTS AND FREEDOM
OF HUMAN AS A SPECIAL LEGAL CATEGORY
AND NORMATIVE LEGAL INSTITUTE OF LOCAL DEMOCRACY.....49
- Ustinova-Boichenko H.M., Voichuk T.V.** UKRAINIAN-EUROPEAN
ASPECT OF THE FORCED HOSPITALIZATION OF PHYSICAL
PERSON IS TO PSYCHIATRIC ESTABLISHMENT.....57
- Cherevko M.O.** DOCTRINAL RESEARCH OF CONSTITUTIONAL
RIGHTS ON THE SECRET OF CORRESPONDENCE, TELEPHONE
CONVERSATIONS, TELEGRAPH AND OTHER CORRESPONDENCE
AND ITS ENSURING IN UKRAINE.....63

SECTION 2

CONSTITUTIONALISM AS MODERN SCIENCE

- Horodnytskyi P.S.** CONSTITUTIONAL PRINCIPLES
OF IMPLEMENTING THE FORMS
OF E-DEMOCRACY IN UKRAINE.....70

Kravtsova Z.S. CLASSIFICATION OF GUARANTEES OF THE REALIZATION OF STATE POWER IN UKRAINE	80
Melnyk V.M. FEDERAL RELATIONS BETWEEN ROME AND BARBARIANS IN THE DOMINATE (284–480 AD): HISTORICAL CONSTITUTIONAL AND INTERNATIONAL LEGAL ANALYSIS.....	87
Serdiuk N.A. ECONOMIC DOCTRINE OF THE IDEOLOGY OF THE LEGAL STATE OF THE SOCIAL DIRECTION.....	94
Sopilko I.M., Proskura H.M. REALIZATION OF HUMAN RIGHTS ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION BY THE INFORMATION REQUEST.....	102
Shvets Yu.Yu. GUIDING PRINCIPLES OF THE RIGHTS OF PERSONAL OF HEALTH IN CONSTITUTIONS OF FOREIGN COUNTRIES.....	109
 SECTION 3 CONSTITUTIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF ORGANIZATION OF ACTIVITY OF STATE AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT	
Vitkova V.S. CHANGES TO THE CONSTITUTION OF UKRAINE – 2019: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS WITH THE CONSTITUTIONS OF THE EUROPEAN UNION COUNTRIES.....	116
Dorofeieva L.M. CONSTITUTIONAL BASES FOR MODERNIZATION OF CUSTOMS LEGISLATION OF UKRAINE.....	123
Zozulia O.I. REASONS AND PROCEDURE OF TERMINATION OF AUTHORITIES OF THE COMMITTEES OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE.....	131
Levkivska V.M. THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE AS AN ELEMENT OF DEMOCRATIZATION OF SOCIAL RELATIONS.....	139
Peresh I.Ye., Moish V.Yu. CONSTITUTION OF THE HAPSBURG MONARCHY 1848–1867: FROM REACTION TO COMPROMISE.....	147
Pylhun N.V., Usata Yu.H. SOCIAL STATE: COMPARATIVE AND LEGAL ASPECTS OF UKRAINE AND THE USA.....	155
Pifko O.O. RESTRICTION ON THE RIGHT TO FORM AND JOIN TRADE UNIONS IN UKRAINE AND IN SOME EU MEMBER COUNTRIES: A COMPARATIVE STUDY.....	161
Stanik S.R. MP’S CONSTITUTIONAL LIABILITY BEFORE THE ELECTORS IN UKRAINE: HISTORY AND VALUES.....	168

РОЗДІЛ 1 АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

УДК 342.72

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС КОРИННОГО МАЛОЧИСЕЛЬНОГО НАРОДУ СААМІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ НОРВЕГІЇ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF SMALL INDIGENOUS NATION SAMI BY THE LEGISLATION OF NORWAY

Алмаші М.М.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Статтю присвячено проблематиці конституційно-правового статусу корінного малочисельного народу саамі за законодавством Норвегії. Проаналізовано правовий статус Саамського парламенту Норвегії. Визначено основні проблеми та перспективи розвитку конституційно-правового статусу корінного малочисельного народу саамі за законодавством Норвегії.

Ключові слова: корінні народи, корінні малочисельні народи, права корінних малочисельних народів, конституційно-правовий статус корінних малочисельних народів, саамі, Норвегія.

Права корінних малочисельних народів є запорукою їх збереження, розвитку їх самобутньої культури, обрядів, традицій, звичаїв, мови та релігії. Закріплення прав корінних малочисельних народів здійснюється в багатьох країнах світу, в тому числі і в Норвегії.

У сучасних умовах еволюції концепції корінних народів, погіршення демографічної ситуації щодо окремих корінних малочисельних народів країн Північної Європи, загрози зникнення низки мов корінних малочисельних народів країн Північної Європи,

потреби збереження культурної та мовної самобутності народу саамі, розвитку конституційно-правового статусу корінних малочисельних народів Норвегії – важливого значення набуває дослідження конституційно-правового статусу корінного малочисельного народу саамі за законодавством Норвегії.

Дана проблематика є актуальною і є предметом дослідження багатьох сучасних науковців. Серед сучасних науковців, які досліджували окремі аспекти даної проблематики, доцільно виокремити праці: І.М. Алмаші, Ф.Р. Ана-

нідзе, Ю.М. Бисаги, Л.М. Карапетян, В.І. Юдіна. Завданнями даної статті є: охарактеризувати конституційно-правовий статус корінного малочисельного народу саамі за законодавством Норвегії, проаналізувати правовий статус Саамського парламенту Норвегії, визначити основні проблеми та перспективи розвитку конституційно-правового статусу корінного малочисельного народу саамі за законодавством Норвегії.

Офіційно визнаним корінним малочисельним народом у Норвегії є саамі, яких налічується біля 40 тисяч, які здебільшого компактно проживають на півночі Норвегії, у фюльке Нурланн, Нур-Тренделаг, Тромс і Фіннмарк [1]. Саамі – це народ, що належить до фінно-угорської мовної підгрупи уральської мовної сім'ї, проживає в основному у північних районах Норвегії на кордоні з Фінляндією і Швецією. Це корінне населення Північної Європи, яких на Скандинавському півострові називають ще і лопарі, і звідси назва їх споконвічного регіону проживання – Лапландія, регіон, що знаходиться нині на території чотирьох держав: Норвегії, Швеції, Фінляндії та на Кольському півострові Російської Федерації. Із 1992 року в Норвегії саамська мова є другою офіційною [2].

Культурним та адміністративним центром саамі Норвегії є місто Карасйок, в якому функціонують офіційні саамські установи, зокрема Саамський Парламент, у місті проживають біля 3000 мешканців і близько 60 000 північних оленів [3].

Також у Норвегії проживає і малочисельний народ квени, яких налічується біля 10 тисяч, які проживають переважно в північних норвезьких провінціях (фюльке) Фіннмарк і Тромс, у районах Порсангер-фьорда, Вернигора-фьорду і Альта-фьорда. У 2005 році квенська мова згідно з Європейською хартією регіональних мов або мов меншин визнана мовою національної меншини.

Вона являє собою діалект фінської мови. У даний час квени знають також і норвезьку мову [4]. Квени (норвезькі фіни) – невелика етнографічна група, що живе (з 16–18 ст. ст.) в ряді районів Північної Норвегії. Понад тисячу років тому під словом «квени» (quain, qwaen, quen, swen, fin, finn) мали на увазі найзахідніший народ фінно-угорської сім'ї народів, який жив на Британських островах, у Данії та північній Німеччині, до злиття їх із кельтами і готами. Квени Західної і Центральної Європи є народом, який зник із карти, і сучасні квени Норвегії не мають спільного етногенезу з ними. Культурний центр сучасних квенів – місто Вадсе. Квени були зафіксовані як самостійна етнічна група тільки за результатами Норвезького національного перепису 1930 року. Нині 8 125 осіб зареєструвалися як носії квенської мови [5]. Проте ситуація щодо майбутнього квенської мови є загрозливою. Так, лідер квенів Норвегії Б. Сеппола наголошує, що становище щодо квенської мови не стає краще навіть після того, як припинилася дискримінація квенів, і держава заявила про деякі заходи підтримки мови нашого народу. Квенську мову викладають у школах муніципалітетів, де проживають квени, три години на тиждень, але це вже не рятує ситуацію. А в дитячих садах квенської мови взагалі немає – все спілкування з дітьми йде норвезькою! За останні 20 років близько 400 школярів вчили квенську мову, зараз уроки мови відвідує приблизно 25 дітей, але квенську мову вчать на норвезькій мові [6].

Разом із тим питання про визнання квенів саме корінним народом є відкритим і дискусійним, оскільки вони є нащадками фінських переселенців, які заселили території споконвічного проживання корінного народу саамі. Однак цей факт не заперечує унікальність та самобутність народу квенів, потребу їх правового захисту і збереження їх рідної мови. Однак у даній статті увага

буде приділена конституційно-правовому статусу корінного малочисельного народу саамі за законодавством Норвегії, адже віднесення народу саамі до корінного народу Норвегії не викликає жодних заперечень.

Тривалий час у Норвегії внаслідок політиці норвегізації саамське населення піддавалося асиміляції, і лише у 1989 році саамські мови і культура народу були визнані на офіційному рівні. Згодом король Норвегії Харальд V офіційно приніс саамі вибачення у зв'язку з їх дискримінацією у промові на церемонії офіційного відкриття новообраного Саамського парламенту Норвегії у 1997 році. Він підкреслив, що і саамі, і норвежці – важливі складові частини норвезького суспільства, і приніс вибачення за минуле відношення до народу саамі: «Норвезька держава була заснована на території двох народів – саамі і норвежців. Історія саамі є невід'ємною частиною норвезької історії. Сьогодні від імені держави ми висловлюємо свої вибачення за несправедливе ставлення до народу саамі за допомогою жорстокої політики норвегізації» [7].

Конституційно-правовий статус корінного малочисельного народу саамі за законодавством Норвегії ґрунтується на відповідних нормах Конституції Норвегії [8], міжнародних договорів Норвегії, зокрема: Декларації Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів [9] від 13 вересня 2007 року, Конвенції Міжнародної організації праці № 169 «Про корінні народи, що ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах» [10] від 27 червня 1989 року, а також законів та інших нормативно-правових актів Норвегії, зокрема Закону про Саметінг (Саамський парламент) та інші саамські юридичні питання (Саамський закон) [11] від 12 червня 1987 року. Мета цього Закону – створити можливості для Саамського народу в Норвегії зберегти та розвивати

свою мову, культуру та спосіб життя. Відповідно до п. 3.12 цього закону було створено Раду мови саамі.

Саамі в Норвегії визнаються особи, які усвідомлюють себе саамі, володіють рідною мовою, або нею володіли в дитинстві їх батьки, або дід чи баба. Територія проживання саамів досить велика, проте в Норвегії не існує чітко обмеженої саамської території, а визначена тільки адміністративна територія саамської мови, яка поряд із норвезькою є рівноправною офіційною мовою держави.

Важливими питаннями сучасного розвитку конституційно-правового статусу корінного малочисельного народу саамі в Норвегії є законодавче визнання та забезпечення належної реалізації і захисту колективних прав саамі, зокрема: мовних прав, права на традиційне природокористування, в тому числі забезпечення умов для здійснення оленярства, збереження та розвитку культури саамі, права на самовизначення саамі у формі національно-культурної автономії.

У Конституції Норвегії 1814 року (в редакції 1988 року) є §110а, в якому зазначено: «Державні органи зобов'язані створити можливості для забезпечення і розвитку мови, культури і суспільного життя народу саамі».

Важливе значення для забезпечення прав саамі в Норвегії має також Закон про оленярство 1978 року (в редакції 2016 року) [12], згідно зі ст. 1 якого для районів оленярства саамі Закон організовує екологічно, економічно та культурно стале оленярство на основі саамської культури, традицій та звичаїв на користь населення, яке здійснює саме оленярство та суспільство в цілому. Для досягнення цієї мети Закон передбачає основу для практичної організації та управління оленярством. Оленярство слід зберегти як важливу основу для саамської культури та суспільного життя. Закон сприятиме забезпеченню

районів оленярства в саамській зоні як найважливішої ресурсної бази для оленярства. Відповідальність за охорону територій покладається як на власника права на здійснення оленярства, так і на власників інших прав та органи влади.

Важливе значення для конституційно-правового забезпечення прав саамі мало прийняття Закону Норвегії «Про мову саамі» 1992 року, відповідно до якого в певних регіонах Норвегії, де проживають значні громади саамі, офіційними мовами визнані саамська і норвезька. Саамі мають право використовувати свою рідну мову у спілкуванні з місцевими та регіональними владами.

Відповідно до Закону про освіту всі учні початкової школи та молодших класів середньої школи в регіонах, визначених як місця проживання саамі, мають право навчатися рідною мовою. За межами цих районів будь-яка група в 10 і більше осіб за її вимогою також має право отримувати освіту на мові саамі [13, с. 184–185].

Чинне законодавство Норвегії опосередковано регламентує правовий статус і захист прав власності саамі на їхні традиційні землі. Це пов'язано із застосуванням принципу «terra nullius» і має своє історичне коріння. Справа в тому, що до 1751 р. землі компактного проживання саамів (регіон Фінмарк – найпівнічніша частина Норвегії) перебували під фінляндської-шведської юрисдикцією, і права власності саамів на традиційні землі визнавалися. У 1751 р. регіон Фінмарк переходить під юрисдикцію Норвегії, проте до цього часу не було прийнято жодного законодавчого акту, який визнавав або заперечував би право власності саамів на землю їхніх предків. Таким чином, влада Норвегії ігнорувала і продовжує ігнорувати право власності саамів на ці землі, і сама земля, і всі її ресурси в даному районі офіційно належить державі.

Оскільки в Норвегії тривалий час вважалося, що кочові племена саамів

не можуть претендувати на право власності на землю, землі, якими традиційно користувалися саамі, офіційно розглядалися як «terra nullius» – безгосподарні, такі землі, що нікому не належать. Відповідно до даної концепції саамі як кочівники не мали будь-яких прав на землю, а держава свого часу набула у володіння «нічийну землю». Дана концепція поступово знаходить своє законодавче закріплення в національному праві, ігноруючи не тільки визнані за саамі права, що діяли під час фінляндської-шведської юрисдикції, а й положення саамського звичаєвого права.

Ситуація дещо змінилася в 1980 році, коли уряд заснував Комісію з прав саамів. Їй було доручено проаналізувати питання про права саамів на земельні і водні ресурси. У 1984 році Комісія створила групу з шести норвезьких юристів (слід підкреслити, що саамські юристи до роботи Комісії не залучалися) для вивчення питання щодо земельних прав саамів. У рекомендації, виробленій даною групою і представленій Комісії в 1993 р, говориться, що держава має право власності на землі регіону Фінмарк. Слід підкреслити, що один із шести членів групи висловив свою окрему думку про те, що саамі мають право власності на землі регіону Фінмарк.

У 1995 році Комісія призначила ще одну групу експертів-юристів для вивчення міжнародно-правових аспектів питання про земельні права саамів. У документі, виробленому групою і представленому Комісії в 1997 році, зроблено висновок про те, що саамі мають право власності і володіння на деякі свої традиційні території. Такий висновок і аргументація членів групи експертів виходили з положень Конвенції Міжнародної організації праці № 169 «Про корінні народи та народи, що ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах», що регламентують земельні права корінних народів.

Норвегія є державою-учасницею даного міжнародного договору, і, виходячи із цього, члени групи заявили, що якщо національні закони Норвегії суперечать положенням Конвенції № 169, то держава зобов'язана привести своє законодавство у відповідність зі своїми міжнародними зобов'язаннями за даною Конвенцією.

Виходячи із цього, в даний час законодавство Норвегії направлено на визнання різних прав саамів на землі їх традиційного проживання, але, з іншого боку, в цілому воно виходить із того, що земля належить все-таки державі. Таким чином, доводиться констатувати, що питання про земельні права саамів у Норвегії до кінця не вирішене. Однак примітно те, що є певні позитивні зрушення з боку офіційної влади Норвегії в бік правової регламентації певних сфер життєдіяльності саамської спільноти, що забезпечують збереження їхньої мови, культури, звичаїв і традиційного господарювання [14, с. 115].

Важливо проаналізувати також статус Саамського парламенту Норвегії. Саамський парламент Норвегії (норв. – Sametinget, півн.-саамська. – Sámediggi) – виборний представницький орган культурного самоврядування саамів Норвегії. Створено в 1989 році. Президент Саамського парламенту Норвегії з 15 жовтня 2013 року – Айлі Кескітало. Принцип роботи Саамського парламенту Норвегії полягає в тому, що керівні органи парламенту діють на основі рішень, прийнятих на пленарному засіданні. Оперативне керівництво парламентом здійснює Президія парламенту, очолювана Президентом парламенту [15].

Згідно із Законом про Саметінг (Саамський парламент) та інші саамські юридичні питання (Саамський закон) від 12 червня 1987 року вибори до Саамського парламенту Норвегії відбуваються шляхом прямого голосування. Пропорційне представництво

забезпечується системою виборів, коли більше ніж один список кандидатів затверджений у виборчому окрузі. В інших випадках вибори відбуваються на основі більшості голосів.

Вибори мають відбутися в той самий день, коли і вибори до парламенту. Саамський парламент Норвегії обирається на чотири роки. Строк повноважень починає відраховуватися від першого жовтня того року, коли відбулися вибори. Усі особи, які мають право голосувати в муніципальних виборах у виборчому окрузі і які в день виборів внесені в саамський виборчий реєстр, мають право голосу під час виборів до Саамського парламенту Норвегії.

Усі особи, які подали декларацію про те, що вони вважають себе саами, і які або використовують саамську мову вдома, або мають або мали одного з батьків або діда або бабу, які використовували саамську мову вдома, можуть вимагати внесення своїх імен в окремий реєстр саамських виборців у тому муніципалітеті, в якому вони проживають.

Особливу роль у гармонізації відносин між саами і державою в Норвегії відіграє Саамський парламент, який вже взяв на себе відповідальність за вирішення адміністративних завдань і здійснення політичних заходів на певних територіях. Уряд Норвегії заявив про свій намір надати Саамському парламенту ще більш широкі повноваження під час вирішення питань щодо народу саами.

У 2000 році за рішенням Стортингу (Парламенту Норвегії) був заснований фонд народу саами в розмірі 75 млн. норвезьких крон. Виплати з фонду використовуються на різні заходи зі зміцнення мови і культури саами, а також служать в якості колективних компенсацій за шкоду, заподіяну несправедливими заходами щодо народу саами політикою норвегізації. Слід зазначити, що управління фондом здійснює Саамський парламент Норвегії.

Саамському парламенту Норвегії вже надані повноваження щодо розподілу асигнувань організаціям саамі, а також виділення коштів на культурні, економічні та лінгвістичні потреби. Крім того, низка повноважень особливого значення для культури саамі була передана Саамському парламенту Норвегії різними міністерствами. Саамський парламент Норвегії користується великою автономією і впливом під час роботи над цими питаннями [16, с. 54].

Саамський парламент Норвегії здійснює практичну діяльність щодо забезпечення належної реалізації прав саамі як корінного малочисельного народу Норвегії, зокрема, він підтримує і фінансує окремі проекти, спрямовані на зміцнення прав саамі на землю і ресурси. Саамський парламент Норвегії затвердив схему допомоги, спрямовану на зміцнення прав саамі на землю і ресурси. Пленум Саамського парламенту Норвегії затвердив фінансування проектів у сумі 750 000 норвезьких крон на 2016–2017 рік. Було подано дев'ять заявок, із яких чотири заявки отримали фінансування. Зокрема, з метою уточнити правове становище рибалок надано 200 000 крон Тані і Омегну Шелаксефіскесфорінгу, які організують рибалок у місцевості Танафьордена, Варангерфьорда, Лаксефьорда, Квалсунда і Альтафьордена [17].

У вищезгаданому контексті можна погодитися із думкою В. Юдіна про те, що державна політика щодо саамі органічно вписана в загальний контекст соціально-політичного життя Норвегії і визначається домінуючими в суспільстві цінностями і переконаннями, які вступають у певне протиріччя з прагненням саамі до реалізації своїх колективних прав за допомогою культурної автономії. У той же час в останні роки обидві сторони налаштовані в цілому конструктивно і шукають будь-які можливості для досягнення згоди. Так, нині жодне рішення щодо саамі та територій

їх споконвічного проживання не приймається без погодження із Саамським парламентом. Він є для уряду Норвегії основним джерелом пропозицій та діалогу з питань політики щодо саамі [13, с. 186].

Отже, конституційно-правовий статус корінного малочисельного народу саамі за законодавством Норвегії закріплено переважно належним чином.

Основними проблемами конституційно-правового статусу корінного малочисельного народу саамі за законодавством Норвегії, зокрема, є: потреба збереження рідних мов саамі; потреба прийняття нових регіональних програм у регіонах компактного проживання мов корінного малочисельного народу саамі, спрямованих на розвиток традиційних саамських промислів; недосконалість гарантій реалізації земельних прав корінного малочисельного народу саамі.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у даному напрямку, зокрема, щодо: захисту природних прав корінного малочисельного народу саамі в Норвегії; реалізації прав корінного малочисельного народу саамі в Норвегії; порівняльно-правового аналізу природних прав корінних малочисельних народів у Норвегії, Фінляндії та Швеції.

Основними перспективами розвитку конституційно-правового статусу корінного малочисельного народу саамі за законодавством Норвегії, зокрема, є: розширення гарантій реалізації колективних прав народу саамі; створення та реалізація регіональних програм у регіонах компактного проживання корінного малочисельного народу саамі, спрямованих на розвиток традиційних саамських промислів; створення нових центрів з вивчення мов саамі; вдосконалення гарантій захисту земельних прав саамі.

Отже, ми в даній статті охарактеризували конституційно-правовий статус

корінного малочисельного народу саамі основні проблеми та перспективи роз-
за законодавством Норвегії, визначили витку в цій сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Саамы Норвегии. URL : https://ru.wikipedia.org/wiki/Саамы_Норвегии (дата звернення : 11.08.2018).
2. Народы Норвегии: культура и традиции. URL : <https://xn----8sbiectm6bhdx8i.xn--1ai/%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D1%8B%20%D0%9D%D0%BE%D1%80%D0%B2%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%B8.html> (дата звернення : 11.08.2018).
3. The Sami way of life. URL : <https://www.visitnorway.com/places-to-go/northern-norway/land-of-sami/> (дата звернення : 12.08.2018).
4. Квены. URL : <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D1%8B> (дата звернення : 14.08.2018).
5. Квены. URL : <http://finugor.ru/kveny> (дата звернення : 14.08.2018).
6. Лидер квенов: «Представители малых народов должны говорить на родных языках между собой, а не переходить на язык большинства». URL : <http://finugor.ru/node/24510> (дата звернення : 14.08.2018).
7. История саами и норвежская политика в их отношении. URL : <http://norse.ru/pub/92.htm> (дата звернення : 15.08.2018).
8. The Constitution of the Kingdom of Norway on 17 May 1814 by the Constituent Assembly at Eidsvoll (with subsequent amendments, the most recent being of 19 June 1992). URL : <https://ihl-databases.icrc.org/ihl-nat/6fa4d35e5e3025394125673e00508143/eee956c813a2da0ec1256a870049de0c/%24FILE/Constitution.pdf> (дата звернення : 15.08.2018).
9. Декларация Организации Объединенных Наций про права коренных народов: Резолюция 61/295, принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 13 вересня 2007 року. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_156 (дата звернення : 16.08.2018).
10. Конвенція Міжнародної організації праці № 169 «Про корінні народи, що ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах» від 27 червня 1989 року. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_188 (дата звернення : 16.08.2018).
11. Act of 12 June 1987 No. 56 concerning the Sameting (the Sami parliament) and other Sami legal matters (the Sami Act). URL : <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/the-sami-act-/id449701/> (дата звернення : 17.08.2018).
12. Act relating to Reindeer Husbandry (The Reindeer Husbandry Act) from 9 June 1978 (Amended by Act from 16 September 2016 no.81). URL : <http://www.pileosapmi.com/wp-content/uploads/2017/11/reindeer-husbandry-act-english.pdf> (дата звернення : 17.08.2018).
13. Юдин В.И. Государственная политика Норвегии в отношении народа саами: правовые основания и социокультурные противоречия. *Власть*. 2011. № 12. С. 183–186.
14. Ананидзе Ф.Р. Правовое положение народа саамы в Норвегии. *Евразийский юридический журнал*. 2015. № 6. С. 115–118.
15. Саамский парламент Норвегии. URL : https://ru.wikipedia.org/wiki/Саамский_парламент_Норвегии (дата звернення : 17.08.2018).
16. Юдин В.И. Культура и язык народа саами в системе государственной политики стран Северной Европы. *Вестник МГУКИ*. 2013. № 4. С. 50–55.
17. PRM: Styrking av samiske rettigheter til arealer og ressurser. URL : <https://www.sametinget.no/Om-Sametinget/Arkiv-perioden-2016-2017/Pressemeldinger/PRM-Styrking-av-samiske-rettigheter-til-arealer-og-ressurser> (дата звернення : 17.08.2018).

Статья посвящена проблематике конституционно-правового статуса коренного малочисленного народа саами по законодательству Норвегии. Проанализирован правовой статус Саамского парламента Норвегии. Определены основные проблемы и перспективы развития конституционно-правового статуса коренного малочисленного народа саами по законодательству Норвегии.

Ключевые слова: коренные народы, коренные малочисленные народы, права коренных малочисленных народов, конституционно-правовой статус коренных малочисленных народов, саами, Норвегия.

The article is devoted to the problems of the constitutional and legal status of small indigenous nation Sami by the legislation of Norway is analysed. The legal status of the Sami Parliament of Norway is analysed. Basic problems and perspectives of development of the constitutional and legal status of small indigenous nation Sami by the legislation of Norway are analysed.

Key words: indigenous nations, small indigenous nations, rights of small indigenous nations, constitutional and legal status of small indigenous nations, Sami, Norway.

УДК 347.6

ПРИНЦИП РІВНОСТІ ТА ПРАВО НА ШЛЮБ

THE PRINCIPLE OF EQUALITY AND THE RIGHT TO MARRIAGE

Менджул М.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного права та процесу
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Статтю присвячено аналізу сутності принципу рівності та його впливу на лібералізацію правового регулювання інституту шлюбу. Проаналізовано різні підходи до розуміння принципу рівності науковцями, а також позицію Конституційного Суду України та практику Європейського Суду з прав людини. Досліджено зміну законодавства щодо права на шлюб під впливом принципу рівності в зарубіжних державах.

Ключові слова: принцип рівності, право на шлюб, шлюбний вік, одностатеві відносини.

Постановка проблеми. Фундаментальною засадою регулювання сімейних відносин є принцип рівності, який впливає на трансформацію сучасного законодавства не тільки держав Європейського Союзу, але і України. У зв'язку з євроінтеграційним напрямом розвитку нашої держави необхідним є аналіз впливу вказаного принципу на регулювання інституту шлюбу.

Стан дослідження. У вітчизняній науці досліджено переважно принцип рівності як фундаментальну засаду конституційного права (у працях Панкевича О.З., Погребняка С.П., Савчина М.В., Рабіновича С.П., Чехович Т.В. та ін.), проаналізовано також принцип гендерної рівності як складову частину принципу рівності (в наукових дослідженнях Жалій Т.В., Журавльової Г. тощо). Значення принципу рівності в цивільних та сімейних відносинах досліджували Басай О.В., Борисова В.І., Боднар Т.В., Кузнецова Н.С., Красицька Л.В., Розгон О.В., Ромовська З.В., Чернега В.М., Шимон С.І., Харитонов Є.О., Явор О.А.

та ін. При цьому недостатньо дослідженим є вплив принципу рівності на трансформацію правового регулювання інституту шлюбу.

Метою цієї статті є аналіз впливу принципу рівності на правове регулювання інституту шлюбу.

Виклад основного матеріалу. Принцип рівності передбачає відсутність будь-якої нерівності чи обмежень прав особи за певною ознакою. Не дивлячись на зрозумілу, на перший погляд, сутність принципу рівності, досі в науці розходяться погляди щодо його змісту.

Так, Жалій Т.В. зауважує, що реалізація принципу рівності передбачає існування справедливого суспільного устрою, в якому політико-правові реалії забезпечують максимальне дотримання прав особи [1, с. 94]. Журавльова Г.С. вважає, що принцип рівності є «ідеєю, яка виражається в таких основних положеннях: установлення й застосування єдиних правових засобів, що становлять основу механізму правового регулювання, тобто норм права, юридичних фактів, актів реалізації».

лізації прав і обов'язків для всіх учасників суспільних відносин; передбачення системи винятків із загального режиму правового регулювання для окремих учасників суспільних відносин; передбачення системи організаційних засобів, необхідних для реалізації прав і обов'язків учасників суспільних відносин, у тому числі конституційних прав та обов'язків» [2, с. 46].

З точки зору приватного права юридичну рівність досить часто розглядають як однаковість юридичних властивостей правоздатності, що проявляється в незалежності одна від одної правоздатностей різних суб'єктів, а також незмінності правоздатності в залежності від участі в різних правових відносинах [3, с. 360].

Ми не можемо погодитися із позицією Чехович Т.В., яка окремо виділяє принцип рівності та принцип рівноправності громадян [4, с. 171]. На нашу думку, принцип рівності передбачає рівність прав, гендерну рівність і заборонає дискримінацію.

Принцип рівності гарантує формально-юридичну рівність і не може забезпечити фактичну рівність, яка не може бути досягнута в силу фізичних, розумових та інших індивідуальних особливостей кожної людини. Принцип рівності може передбачати диференціацію в залежності від віку, статі, стану здоров'я та інших ознак, яка має «вирівнювальне» спрямування. У науці вже усталеною є позиція, щодо якої активній дії держави з вирівнювання правового положення особи, в разі якщо внаслідок нерівності обмежуються права певної категорії осіб, як правило меншості, є позитивною дискримінацією [5, с. 128].

Рабінович С.П. та Панкевич О.З., досліджуючи принцип рівності, зауважили, що в Конституції України він міститься в 15 статтях [6, с. 147]. Безперечно, це тільки підтверджує позицію про фундаментальність принципу рівності, його дію та вплив на різні сус-

пільні відносини. У Конституції України принцип рівності як основну засаду регулювання прав людини визначено у статтях 21 та 24, а вже у статті 51 гарантовано рівні права та обов'язки членів подружжя у шлюбі та сім'ї.

Сутність принципу рівності неодноразово розглядав у своїх рішеннях Конституційний Суд України. Так, у рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання КСУ зауважив, що «верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо». Крім того, в рішенні відзначено, що «зазвичай справедливість розглядають як властивість права, виражену, зокрема, в рівному юридичному масштабі поведінки й у пропорційності юридичної відповідальності вчиненому правопорушенню» [7].

Ураховуючи вказані конституційні гарантії, держава повинна забезпечувати реальну рівність, а не формальну чи «видиму». Водночас негарантування буквальної рівності не завжди означає порушення принципу рівності. Це впливає і з позиції Конституційного Суду в рішенні від 7 листопада 2018 р. № 9-р/2018. Зокрема, КСУ прийшов до висновку, що «оскільки допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, допомога при народженні дитини та допомога при усиновленні дитини не передбачені в Конституції України, то на них не поширюються й визначені її статтею 22 гарантії щодо заборони скасування чи звуження змісту та обсягу прав, визначених, зокрема, у статтях 46, 48 Основного Закону України. Крім того, уніфікація таких видів державної допомоги, як допомога при народженні дитини, допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку

та допомога при усиновленні дитини, не свідчить про те, що держава в такий спосіб ухилилася від обов'язку охороняти сім'ю, дитинство, материнство і батьківство; порушила принцип рівності та право кожного на повагу до його гідності, на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї» [8].

Під час вирішення питання про обмеження права людини повинен застосовуватися принцип пропорційності як інструмент вимірювання правомірності такого обмеження. Дотримання принципу пропорційності є превентивним засобом недопущення порушення принципу рівності.

Щодо регулювання інституту шлюбу, то згідно з Конституцією України та Сімейним кодексом право укласти шлюб можуть тільки чоловік та жінка. Дискримінаційний підхід щодо віку укладення шлюбу в Україні був усунений 15 березня 2012 року, коли частину першу статті 22 СК України було викладено в новій редакції і встановлено однаковий вік для вступу в шлюб у 18 років незалежно від статті.

Виникає питання, чи не порушується принцип рівності, коли особи однієї статі не мають права укласти шлюб.

Журавльова Г.С. зауважує, що «інтерпретація чи заперечення прав ЛГТБ, їх штучна стигматизація, зокрема через певні законодавчі обмеження чи дискримінаційні практики, порушують також і цілісність особистості, що складає основу права на приватне життя особи» [9, с. 70].

Практика зарубіжних держав щодо цього питання різна. Водночас протягом останнього десятиліття в багатьох державах на рівні законодавства чи прецедентної практики дозволено одностатеві шлюби або цивільні партнерства. Наприклад, одностатеві шлюби дозволено укласти з 2001 року в Нідерландах, з 2003 року – в Бельгії, з 2005 року – в Іспанії та Канаді,

з 2006 року – в ПАР, з 2009 року – в Норвегії та Швеції, з 2010 року – в Португалії, Ісландії та Аргентині, з 2012 року – в Данії, з 2013 року – у Франції, Бразилії та Новій Зеландії, з 2014 року – в Англії та Уельсі, Шотландії [10, с. 44], Люксембурзі, з 2015 року – в Ірландії та на території всіх штатів США, з 2017 року – у Фінляндії, Мальті, Німеччині та Австралії, з 1 січня 2019 року – в Австрії.

У вказаних державах перед наданням права на одностатевий шлюб особи однієї статі могли реєструвати цивільні партнерства. Наприклад, у Данії (з 1989 р. по 2012 р.), Норвегії (з 1993 р. по 2009 р.), Швеції (з 1995 р. по 2009 р.), Ісландії (з 1996 р. по 2010 р.), Німеччині (з 2001 р. по 2017 р.), Фінляндії (з 2002 р. до 2017 р.) тощо.

Після надання права на шлюб особам однієї статі національне законодавство держав по-різному регулює наявність і партнерств, і шлюбів. В одних державах одностатеві пари можуть вибрати, що укласти (наприклад, у Нідерландах, Бельгії, Франції тощо), в інших інститут партнерства замінено шлюбом.

У багатьох європейських державах можна реєструвати тільки цивільне партнерство, наприклад, у Чеській Республіці (з 2006 р.), Словенії (з 2006 р.), Швейцарії (з 2007 р.), Угорщині (з 2009 р.), Хорватії (з 2014 р.), Андоррі (з 2014 р.), Естонії (з 2016 р.), Італії (з 2016 р.), Сан-Марино (з 2018 р.) та ін.

Незважаючи на прийняття 12 березня 2015 року Європейським Парламентом рекомендації про визнання одностатевих шлюбів (або партнерств), досі серед держав – членів ЄС не дозволено одностатевим парам реєструвати союзи в Болгарії, Латвії, Литві, Польщі, Румунії та Словаччині.

На лібералізацію національного законодавства європейських держав впливає практика Європейського Суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Зокрема, він вже неодноразово розглядав справи

щодо порушення прав одностатевих пар, у тому числі на підставі дискримінаційних підходів у законодавстві.

Загалом, ЄСПЛ під час розгляду спорів про дискримінацію досліджує три питання: 1) про наявність дійсної відмінності у ставленні за аналогічної ситуації. Слід зазначити, що Судом не вироблено чітких загальних критеріїв для визначення того, чи є аналогічними ситуації, в яких перебувають заявник та інші особи. Це зумовлено, насамперед, складністю вироблення таких критеріїв. Подібна оцінка здійснюється лише для певної категорії справ; 2) про виправданість відмінності у ставленні до осіб, що перебувають в аналогічних ситуаціях. З огляду на практику Суду відмінність у ставленні повинна мати об'єктивне й розумне обґрунтування, тобто переслідувати легітимну мету. У загальному вигляді відмінність у ставленні держави зазвичай виправдовують публічним інтересом, і Суд у цілому приймає таке обґрунтування; 3) про додержання розумної співмірності між засобами, що використовуються, і метою, яка досягається [11, с. 14].

У справі «Karner v. Austria» заявники скаржилися на дискримінаційний підхід у нормах Закону про оренду, який надавав соціальний захист від безпритульності тільки гетеросексуальним партнерам. ЄСПЛ у рішенні із вказаної справи нагадав, що «для цілей статті 14 різниця у ставленні є дискримінаційною, якщо вона не має об'єктивних і розумних обґрунтувань, тобто якщо вона не переслідує законної мети або якщо не існує законної мети. Має бути забезпечена розумна пропорційність між використовуваними засобами та метою, їх застосування». Уряд у даній справі аргументував, що норми Закону про оренду спрямовані на захист сім'ї у традиційному розумінні. Проте ЄСПЛ визнав порушення статті 14 у поєднанні зі статтею 8 Конвенції про захист прав людини та осно-

воположних свобод, оскільки «мета захисту сім'ї у традиційному розумінні є досить абстрактною, і для її реалізації може використовуватися широке коло конкретних заходів. У випадках, коли межі свободи розсуду надаються державам, як і положення про те, що існує різниця у ставленні до статі або сексуальної орієнтації, принцип пропорційності не просто вимагає, щоб обраний захід підходив для реалізації досягнутої мети. Необхідно також показати, що для досягнення цієї мети необхідно було виключити зі сфери застосування статті 14 Закону про оренду певні категорії людей – у даному випадку осіб, які проживають у гомосексуальних відносинах» [12].

У справі «Oliari and Others v. Italy» заявники скаржилися на те, що їм було відмовлено укласти одностатевий шлюб у 2008 р. Уряд Італії аргументував свою позицію тим, що законодавством не було передбачено права для осіб однієї статі вступати у шлюб. У рішенні ЄСПЛ зауважив, що «заявники досі не мають можливості створити цивільний союз або реєстроване партнерство (за відсутності права на шлюб) в Італії. Таким чином, Суд повинен встановити, чи не виконала Італія на дату аналізу Суду, а саме у 2015 році, позитивний обов'язок забезпечити повагу до приватного та сімейного життя заявників, зокрема, шляхом встановлення правових рамок, що дозволяють їм визнати і захистити свої відносини відповідно до національного законодавства». ЄСПЛ у цій справі констатував, що «одностатеві пари, які мають стабільні, віддані відносини, перебувають у схожій ситуації з парами різної статі щодо необхідності юридичного визнання та захисту їх відносин». Тобто Європейський Суд із прав людини визнав, що одностатеві пари потребують юридичного визнання та захисту своїх відносин, і встановив порушення статті 8 Конвенції, оскільки Італія перевищила свободу розсуду і не

виконала свого позитивного обов'язку забезпечити наявність конкретного законодавчого регулювання, яке б передбачало визнання та захист одно-статевих союзів [13].

Європейський суд із прав людини 5 червня 2018 року у рішенні у справі проти Румунії констатував, що за певних умов одружені одностатеві пари мають такі ж права на проживання, як інші подружні пари у країні ЄС, навіть якщо ця держава не дозволяє або не визнає одностатеві шлюби [14].

Не менше питань та проблем виникає у випадку зміни статі. У рішенні від 11 липня 2002 р. у справі «I. проти сполученого королівства» ЄСПЛ підкреслив, що «із часу прийняття Конвенції у сфері інституту шлюбу відбулися значні соціальні зміни. Відчутні зміни в цій сфері зумовлені також досягненнями медицини та науки в дослідженні феномена транссексуалізму... Хоча саме Договірна держава має визначати, зокрема, умови належного оформлення зміни статі особою, яка домагається юридичного визнання її транссексуалом, а також чинну процедуру оформлення майбутнього шлюбу, Суд визнав, що немає підстав для позбавлення транссексуалів мож-

ливості здійснювати право на шлюб за тих чи інших обставин» [15]. Безперечно, питання рівності під час укладення шлюбу потребує ретельних додаткових досліджень, оскільки розвиток науки та медицини поставив перед традиційним інститутом шлюбу нові виклики.

Висновки. Таким чином, принцип рівності передбачає, що права і свободи, закріплені в Конституції та інших законах, мають бути максимально однаковими для всіх. Водночас очевидним є те, що наразі цей принцип не є абсолютним, а має певні винятки, які чітко прослідковуються в регулюванні інституту шлюбу, в тому числі визнання в Україні права на шлюб тільки осіб протилежної статі. Безперечно, в умовах сучасного стану розвитку суспільної моралі та не досить толерантного ставлення до осіб однієї статі в Україні передчасним є розгляд пропозицій про внесення змін до законодавства щодо надання права на укладення одностатевих шлюбів. Проте принцип рівності передбачає, що для осіб однієї статі, які перебувають у тривалих стосунках, держава повинна на рівні законодавства встановити правові рамки та надати можливість укладати цивільне партнерство.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Жалій Т.В. Юридичне закріплення принципу рівності прав чоловіків і жінок в національному законодавстві України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-1. С. 94–96.
2. Журавльова Г.С. Змістовні аспекти принципу рівності у конституційному праві. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. 2016. Випуск 2. Том 1. С. 43–46.
3. Басай О.В. Принцип юридичної рівності учасників цивільних правовідносин. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Випуск 65. С. 354–360.
4. Чехович Т.В. Правові основи конституційного принципу рівності громадян перед законом. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Випуск 2, ч. 1. С. 170–175.
5. Савчин М.В. Порівняльне конституційне право: навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2019. 328 с.
6. Рабінович С.П., Панкевич О.З. Принципи рівності й недискримінації в конституційному правосудді України. *Право і громадянське суспільство*. 2014. № 1. С. 147–170.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04> (дата звернення : 15.04.2019).

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень пункту 7 розділу II Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 7 листопада 2018 року № 9-р/2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-18> (дата звернення : 16.04.2019).

9. Журавльова Г. Принцип гендерної рівності: Україна та міжнародний досвід. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 2/1. С. 63–71.

10. Менджул М.В. Принципи правового регулювання сімейних відносин у Великобританії та Ірландії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2018. № 36. Т. 2. С. 42–45.

11. Погребняк С. Втілення принципу рівності в юридичних актах. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 3(46). С. 8–20.

12. Karner v. Austria, European Court of Human Rights, 24 July 2003. URL : <https://www.refworld.org/cases,ECHR,51e6b91b4.html> (Last accessed : 18.04.2019).

13. Case of Oliari and Others v. Italy, European Court of Human Rights, 21/07/2015. URL : <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-156265%22%5D%7D> (Last accessed : 18.04.2019).

14. Same-sex spouses have EU residence rights, top court rules. URL : <https://www.bbc.com/news/world-europe-44366898> (Last accessed : 29.03.2019).

15. Рішення великої палати ЄСПЛ у справі «І. проти сполученого королівства» від 11.07.2002. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_102 (дата звернення : 12.04.2019).

Стаття посвячена аналізу сутності принципу рівності та його впливу на лібералізацію правового регулювання інституту шлюбу. Проаналізовані різні підходи до розуміння принципу рівності ученими, а також позиція Конституційного Суду України та практика Європейського Суду по правах людини. Досліджено змінення законодавства про право на шлюб під впливом принципу рівності в зарубіжних державах.

Ключевые слова: принцип рівності, право на шлюб, шлюбний вік, однополіє стосунки.

The article is devoted to the analysis of the essence of the principle of equality and its impact on the liberalization of legal regulation of the marriage institution. Different approaches to understanding the principle of equality of scientists, as well as the position of the Constitutional Court of Ukraine and the practice of the European Court of Human Rights are analyzed. The law on the right to marriage under the influence of the principle of equality in foreign countries is studied.

Key words: principle of equality, right to marriage, marriage age, same-sex relations.

УДК 323.2

**ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН
ЯК ФОРМА ЗВ'ЯЗКУ ВЛАДИ З НАСЕЛЕННЯМ**

**CITIZEN PETITION AS A FORM OF CONNECTION
BETWEEN GOVERNMENT AND PUBLIC**

Новак Я.В.

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри «Право»*

*Білоцерківського інституту економіки та управління
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

Добренька Н.В.

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри «Право»*

*Білоцерківського інституту економіки та управління
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»*

У статті розкриваються питання взаємозв'язку влади з населенням. Головним обов'язком держави є забезпечення прав і свобод людини. Право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією з організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян.

Ключові слова: держава, інститут звернення громадян, право, механізм, влада.

Постановка завдання. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3 Конституції України). Визнання прав людини і громадянина у кожній розвинутій країні повинно знаходити своє відображення на законодавчому рівні в нормативно-правових актах, які мають найвищу юридичну силу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Положення про основні права і свободи людини є центральною ланкою Конституції України. Юридична природа і зміст її прав і свобод розкривається в Розділі II Конституції України, який має назву «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Він передбачає основні права

людини і громадянина, вказує, що вони не є вичерпними, гарантуються державою і не можуть бути скасовані.

Багато статей Конституції України присвячені безпосередньо правам людини: передбачено право людини на вільний розвиток своєї особистості (ст. 23), право брати участь в управлінні державними справами (ст. 38), право на працю (ст. 43), право на соціальний захист (ст. 46) та інші права і свободи. Ці та інші положення Конституції України свідчать, що саме права людини визначають зміст діяльності держави, органів державної влади та місцевого самоврядування, визначають зміст і направленість їх правотворчості у цій сфері. Тому слід приєднатися до думки С.С. Алексєєва про те, що коли норма-

тивні записи про основні права людини стануть першою, основною частиною Конституції, то це різко підвищить права людини в житті суспільства і відповідно до цього юридично налаштує весь зміст Конституції саме на людські критерії – на таку побудову всіх державно-правових інститутів, яка б суворо відповідала потребам, що витікають із основних невід’ємних прав людини [2, с. 231]. В адміністративно-правовій науці і її суміжних сферах немає єдиного погляду на юридичну природу суб’єктивних прав і їх класифікацій. З одного боку, деякі автори розкривають зміст суб’єктивного права через гарантуючі законом вид і міру можливої або дозволеної поведінки особи [1, с. 25; 10], з іншого – через належну поведінку зобов’язаної особи [1, с. 78]. Частина вчених це питання вирішує через забезпечену законом як можливу поведінку уповноваженої особи, так і належну поведінку зобов’язаної особи [14, с. 223].

Дослідження юридичної природи суб’єктивних прав громадян із позицій як першої, так і другої точок зору представляється недостатньо повним, певною мірою однобічним. Вказівка тільки на належну поведінку державних органів і їх посадових осіб, яка слугує у відносинах за участю громадян, розкриває обов’язки цих суб’єктів, а не зміст суб’єктивного права громадян. У свою чергу, аналіз суб’єктивного права тільки через вказівку на можливу поведінку громадян у відносинах із реалізацією своїх прав і свобод залишає в тіні відповідне поведіння зобов’язаних органів, без чого губиться реальна цінність прав і свобод людини і громадянина. Аналіз суб’єктивного права в плані тільки можливої поведінки громадян має й інший недолік. Подібний підхід не стимулює громадян до активної реалізації своїх прав, а ніби-то підкреслює пасивний характер тієї або іншої дії, не враховує якісно нових змін, пов’язаних із формуванням в Україні ринкової еко-

номіки, приватної власності, підприємництва, комерційної діяльності, управлінських послуг і тому подібне.

Мета статті полягає у визначенні взаємозв’язку людини та органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Право на звернення є важливим конституційно-правовим засобом захисту та однією з організаційно-правових гарантій дотримання прав і свобод громадян. Конституцією України визначено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, які зобов’язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом термін (ст. 40).

Питання практичної реалізації права на звернення врегульовано Законом України «Про звернення громадян» [11]. Забезпечуючи громадянам України можливість на звернення, цей Закон деталізує та розвиває конституційні положення, надаючи громадянам право звертатися не тільки в органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а й у об’єднання громадян, установи, організації незалежно від форм власності, на підприємства, в засоби масової інформації, до посадових осіб згідно з їх функціональними обов’язками щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних і особистих прав та законних інтересів чи їх порушення. На сьогодні забезпечення ефективного функціонування та зміцнення механізму реалізації конституційного права громадян на звернення є одним із головних завдань всіх без винятку органів державної влади та місцевого самоврядування в Україні у тому числі і органів юстиції України.

Використовуючи закріплене в Конституції України право на різні звернення і, зокрема, скарги, громадянин має можливість звернутися до різних

органів всіх гілок влади [5]. Права громадянина, що досить широко декларовані Конституцією, не захищають його належною мірою від адміністративного свавілля і несправедливості. Факти, що наводяться в засобах масової інформації, дозволяють стверджувати, що в Україні спостерігається дефіцит довіри населення до влади [1, с. 143].

Причини цього полягають, перш за все, в неефективності й надмірній закритості владної системи, тобто в тому, що громадяни часто не можуть отримати від держави своєчасний і якісний захист і при цьому ніяк не можуть впливати на політику, що проводиться державою. Одночасно держава стикається з відсутністю ефективного механізму «зворотного зв'язку», що заважає своєчасно коректувати політичну тактику. Система діалогу влади і громадян може стати ефективнішою, лише якщо зробити комунікації відкритішими і прозорішими. Інститут звернень громадян, який є прадавнім елементом комунікації влади і народу, потребує модернізації. Розв'язанню вказаної проблеми могло б сприяти широке впровадження в практику державного управління і місцевого самоврядування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що дозволяють не лише забезпечити діалог між представниками влади і громадянами, але й проаналізувати рішення, що приймаються посадовими і службовими особами, зробити результати аналізу доступними для широкого кола громадськості.

Наступним негативним чинником, що впливає на функціонування інституту звернень громадян, є бюрократизм та корумпованість державних органів та установ. Для того, щоб досягти практичного розв'язання проблеми, необхідно «пройти» не один кабінет і заповнити не один «папірець». На сьогоднішній день, задля вирішення цього питання поширюється така форма звернень громадян як електронні

звернення. Ми переконані, що цей засіб вирішення запиту громадян є більш неупередженим та сприяє об'єктивному розгляду справи.

На сьогоднішній день актуальним є завдання розробки інструменту, що дозволяв би зробити процес роботи зі зверненнями відкритим і прозорим, підвищити відповідальність посадових і службових осіб за результати розгляду звернень. При цьому підготовка звернення громадянами повинна проводитися в максимально комфортних умовах, включаючи комплексне надання всієї необхідної інформації. Відомо, що інститут звернень громадян в органи влади виконує три функції: 1. Правозахисна. Суть її полягає в тому, що звернення як юридичний інститут є одним із засобів захисту прав громадян: вони дозволяють попередити правопорушення, а якщо воно вже здійснене – усунути його наслідки і відновити порушене право. 2. Інформаційна. Вона полягає в тому, що звернення громадян є цінним джерелом відомостей для державного апарату про проблеми громадян. 3. Комунікаційна. Звернення громадян можуть бути засобом комунікації між державою і громадянами, слугувати свого роду каналом, за допомогою якого громадяни зможуть так чи інакше впливати на владні рішення, брати участь у процесі їх прийняття [8, с. 143].

Чинне законодавство практично не регулює питання, пов'язані з призупиненням чи припиненням провадження по скарзі місцевими державними адміністраціями. На сьогодні закон не передбачає можливості призупинення провадження за скаргою, однак на практиці не існує способів документального оформлення призупинення провадження по скарзі. Необхідно, щоб цей недолік у законодавстві був усунений.

Стосовно проблеми документального оформлення призупинення провадження за скаргою, то в цьому випадку доціль-

ним буде складання довідки посадовою особою, відповідальною за перевірку скарги. Про таке рішення повідомляється скаржник, а сама скарга ставиться на спеціальний контроль до відновлення провадження за скаргою. Законодавчо необхідно передбачити і максимальний строк призупинення провадження за скаргою, по закінченні якого вона або знімається з контролю або за наявності достатніх підстав вирішується по суті, чи провадження по ній припиняється.

Не передбачені законодавством про звернення і підстави припинення провадження за скаргою, якими слід визнати вирішення всіх поставлених у скарзі питань і виконання прийнятих по ній рішень; встановлення у визначеному законодавством порядку недієздатності заявника внаслідок душевної хвороби чи слабоумства; припинення дієздатності заявника внаслідок його смерті; зміна місця проживання заявника, якщо той не поставив про це до відомо орган, у який була направлена скарга; відклик скарги заявником (скаржником) [7, с. 143]. Чинне законодавство і практика роботи зі зверненнями громадян не передбачають єдиного порядку оформлення припинення провадження за скаргою. Найбільш виваженим було б здійснення його у вигляді доповідної записки виконавця, узгодженої із керівником цього місцевого органу виконавчої влади, управління, відділу.

Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду [14, с. 143]. Так лаконічно визначено порядок розгляду такого виду звернення як пропозиції (зауваження) у Законі України «Про звернення громадян». У зв'язку з цим у практичній діяльності працівників відділів роботи зі зверненнями громадян місцевих

державних адміністрацій застосовується загальний порядок, притаманний розгляду заяв. Крім того, законом не обумовлюється розгляд пропозицій компетентними посадовими особами на відміну від розгляду заяв (скарг) [14, с. 193]. Неконкретність процедури розгляду пропозицій призводить до формального, незацікавленого та неефективного їх розгляду, а, отже, зводить нанівець намагання громадян удосконалити певні відносини чи умови життя, а також соціально-культурну та інші сфери діяльності держави і суспільства.

Удосконалення потребує і діяльність самих відділів роботи зі зверненнями громадян обласних державних адміністрацій та посадових осіб, уповноважених здійснювати розгляд заяв, пропозицій і скарг інших місцевих органів виконавчої влади. У першу чергу необхідно вдосконалити процедуру розгляду письмових звернень; внести зміни до порядку проведення особистого прийому громадян керівниками місцевих органів виконавчої влади; реорганізувати контрольну функцію.

При первісному розгляді звернення громадян працівником відділу роботи зі зверненнями громадян важливе значення має рівень його професійної підготовки, оскільки найважливішим на цій стадії розгляду є визначення компетентного органу чи посадової особи для вирішення питання, що містить у зверненні громадян. Від того, наскільки оптимально буде здійснено цю функцію, залежить оперативність і якість його вирішення.

Крім того, частина письмових звернень надходить не за інстанційністю, оскільки Законом України «Про звернення громадян» не поставлено вимоги направлення звернення тільки за належністю відповідному органу. Правильна організація особистого прийому населення створює умови для оперативного та ефективного вирішення питань, з якими звертаються громадяни,

і для виявлення повної, своєчасної та об'єктивної інформації про роботу підконтрольних підприємств, установ, організацій, їх керівників і посадових осіб та про проблеми і настрої населення.

Висновки. Проведений аналіз сучасної практики реагування на звернення громадян дав змогу виявити певні закономірності розвитку механізмів державного управління щодо забезпечення конституційних прав громадян, які вказують на те, що незважаючи на наявні здобутки у цій сфері, все ще не достатньою мірою використовуються переваги, пов'язані з розвитком інформаційних технологій. Наголошено, що існують значні диспропорції у процедурах та змісті роботи зі зверненнями громадян в органах влади, потребує перегляду система контролю за своєчасністю та ефективністю вжитих заходів щодо задоволення потреб і вимог людей, які передусім пов'язані з ескалацією соціальної напруги, прискоренням появи конфліктогенних чинників.

Обґрунтовано, що удосконалення потребує також аналітико-прогностична діяльність органів влади щодо оцінки небезпек, загроз, викликів та ризиків, які впливають зі спрямованості, форм, проблематики звернень громадян, яка належить до сфери національної безпеки. На практиці зустрічаються випадки як оформлення призупинення провадження, так і його відсутність, що призводить до того, що

сама скарга здебільшого залишається певний час не розглянутою. Це призводить до порушення строків її вирішення.

На сьогодні закон не передбачає можливості призупинення провадження за скаргою, а значить, на практиці не існує і способів документального оформлення призупинення провадження по скарзі. Необхідно, щоб цей недолік у законодавстві був усунений. Стосовно проблеми документального оформлення призупинення провадження за скаргою, то в цьому випадку доцільним буде складання акта посадовою особою, відповідальною за перевірку скарги. Удосконалення потребує і діяльність відділів роботи зі зверненнями громадян обласних державних адміністрацій та посадових осіб, уповноважених здійснювати розгляд заяв, пропозицій і скарг інших місцевих органів виконавчої влади.

У першу чергу необхідно удосконалити процедуру розгляду письмових звернень; внести зміни до порядку проведення особистого прийому громадян керівниками місцевих органів виконавчої влади; реорганізувати контрольну функцію; удосконалити аналітичну діяльність та посилити персональну відповідальність як працівників, що здійснюють організаційні й контрольні-реєстраційні функції, так і посадових осіб, компетентних розглядати і приймати рішення за зверненнями громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник, Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С. 446.
2. Алексеев С.С. Право: азбука-теория-философия: Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. Москва : Статут, 1999. С. 236.
3. Баклан О.В. Закордонний досвід щодо провадження за зверненнями громадян до органів виконавчої влади [Електронний ресурс] / О.В. Баклан.– Режим доступу: http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2007/statna_n1_2_200/Baklan_50.pdf.
4. Галунько В.В. Концептуальні підходи до розвитку сучасного адміністративного права України. *Форум права*. 2009. № 3. С. 143–151.
5. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. С. 141.
6. Комзюк А.Т. Напрямки розвитку адміністративного права України в контексті пріоритетного забезпечення прав і свобод людини і громадянина. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 2. С. 206–214.

7. Пилипенко О.В. Державне управління інноваційною діяльністю в Україні: проблеми та перспективи. *Економіка України*. 2016. № 9. С. 183.

8. Про доступ до публічної інформації: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32, С. 314.

9. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, його територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери його управління: Наказ Міністерства юстиції України від 15.02.2017 № 388/5 за № 229/30097.

10. Про звернення громадян: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. С. 256.

11. Про інформацію: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 48, С. 650.

12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 20. С. 99.

13. Телешун С.О. Сутність публічної політики: контекст політики та публічного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Політичні науки*. 2015. № 4. С. 16811.

В статье раскрываются вопросы взаимосвязи власти с населением. Главной обязанностью государства является обеспечение прав и свобод человека. Право на обращение является важным конституционно-правовым средством защиты и одной из организационно-правовых гарантий соблюдения прав и свобод граждан.

Ключевые слова: государство, институт обращения граждан, право, механизм, власть.

The right to appeal is an important constitutional and legal remedy and one of the organizational and legal guarantees of respect for the rights and freedoms of citizens.

Key words: State, institution of treatment of citizens, right, mechanism, power.

УДК 342.742 (477)

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИБОРЧОГО ПРАВА
ВІЙСЬКОСЛУЖБОВЦІВ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ НАЦІОНАЛЬНОГО
ТА ЗАРУБІЖНОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

**LEGAL REGULATION OF MILITARY PERSONNEL SUFFRAGE
THROUGH A PRISM OF NATIONAL AND FOREIGN LEGISLATION**

Новиков О.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державного будівництва
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Трішина С.О.,

*студентка
Інституту прокуратури та кримінальної юстиції
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Шевченко Ю.А.,

*студентка
Інституту прокуратури та кримінальної юстиції
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*

Стаття присвячена висвітленню особливостей реалізації та захисту виборчого права військовослужбовців через призму чинного національного законодавства, а також історичного розвитку виборчого права на теренах Української держави та законодавства різних країн світу. Загалом у роботі здійснюється аналіз законодавства держав світу, яке регулює конституційне право громадян обирати та бути обраним, у тому числі право військовослужбовців. У висновках подані логічні заключення стосовно обмежень військовослужбовців у здійсненні їхнього конституційного активного та пасивного виборчого права з огляду на проведений аналіз законодавства різних держав, у тому числі й українського.

Ключові слова: військовослужбовці, конституційне право, активне виборче право, пасивне виборче право, військова служба, урядова криза, конституційний конфлікт, ситуація «співіснування», державний переворот.

Постановка проблеми. У сучасних умовах існування та розвитку світового суспільства, коли значна увага зосереджена на забезпеченні миру та безпеки людства, попередженні виникнення збройних конфліктів, виникає нагальна потреба в забезпеченні реалізації та створенні реального механізму захисту прав і свобод військовослужбовців.

Наразі це питання є актуальним саме для України, оскільки забезпечення права на вільний доступ до голосування є проблемою загальнодержавного значення.

На сьогоднішній день у лавах Збройних Сил України проходять військову службу близько 255 000 осіб, у Національній Гвардії України – 55 000 осіб.

На наш погляд, у зв'язку з численною кількістю особового складу цих структур виникає питання щодо можливості реалізації військовослужбовцями своїх конституційних прав, а саме права обирати і бути обраним. Обсяг прав у міжнародному просторі дуже відрізняється, тому виникає проблема стосовно обмеження цього права військовослужбовців як громадян своєї держави. Також доцільно звернути увагу на проведення глибокого аналізу нормативно-правових актів, які регулюють це питання, та формулювання конструктивних висновків на його основі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання конституційних прав громадян у різні часи досліджувалися багатьма вченими, серед яких О.В. Батанов, О.В. Зайчук, О.Л. Копиленко, П.М. Рабінович, В.Я. Тацій, В.Ф. Погорілко, Ю.С. Шемчушенко та інші. Питання, яке є предметом розгляду статті, досліджувалося багатьма вченими. Зокрема, можна виокремити праці таких вчених: М.В. Артамонов, А.О. Буличев, О.М. Гончаренко, І.П. Дацюк, В.В. Забарський, О.А. Лукашова, М.М. Мацькевич, Ю.І. Мігачов, А.Ю. Олійник, В.О. Паламарчук, В.Й. Пашинський, Ю.М. Тодика та інші науковці. Проте питання щодо виборчих прав громадян, зокрема військовослужбовців, є динамічним і швидкозмінним, а тому потребує проведення аналізу та дослідження.

Постановка завдання. Головною метою роботи є дослідження законодавства щодо виборчих прав військовослужбовців різних зарубіжних держав та порівняльна характеристика з українським історичним і чинним виборчим законодавством. Під час дослідження відповідної доктринальної літератури, історичного та чинного національного, а також міжнародного законодавства різних країн виявлено проблему відсутності проведення глибокого аналізу та порівняльної характеристики законо-

давств зарубіжних держав щодо виборчих прав військовослужбовців.

Виклад основного матеріалу. Питання можливості реалізації виборчого права військовослужбовців в Україні виникло із прийняттям важливого нормативного акту, що закріплював права і обов'язки військовослужбовців – Закон «Про політико-правове становище військових» від 25 березня 1918 року. Цей закон обмежував військовослужбовців у деяких політичних правах. Зокрема, військовослужбовцям заборонялося користуватися активним виборчим правом; входити до складу будь-яких організацій політичного характеру; передавати свій голос особисто або через довірених осіб у законодавчі установи; брати участь у різноманітних мітингах та демонстраціях політичного характеру. Але військовослужбовці не позбавлялися пасивного виборчого права. Передбачалося, що вони могли обиратися в законодавчі органи держави нарівні з іншими громадянами. Саме таким чином в армії було вирішене питання деполітизації. Завдяки правовому регулюванню цього питання військовослужбовці були виведені з-під впливу різних політичних сил, що було надзвичайно важливим на той час для утримання від політичної боротьби однієї з найважливіших структур держави [1, с. 292].

У період Гетьманату Павла Скоропадського значна увага приділялася створенню Збройних Сил Української держави й регламентації прав та обов'язків військовослужбовців [2, с. 103]. Законодавча база військового будівництва і регламентації прав, свобод та обов'язків військовослужбовців складалася з кількох актів, зокрема, Закону України «Про загальний військовий обов'язок» від 24 липня 1918 року, Закону «Про політично-правове становище службовців військового відомства» від 1 серпня 1918 року, який позбавляв їх активного і пасив-

ного виборчого права та права входити до складу будь-яких спілок, товариств, партій, рад, комітетів та інших організацій, що мають політичний характер [3]. Однак надавалося пасивне виборче право за умови тимчасового звільнення з військової служби. Саме таким чином були врегульовані права, свободи та обов'язки військовослужбовців у період Гетьманату на законодавчому рівні [4, с. 43].

У період існування СРСР було прийнято низку нормативно-правових актів, зокрема тих, які регулювали права та обов'язки громадян, у тому числі військовослужбовців. Так, Конституціями УСРР 1919, 1929 років, Конституціями УРСР 1937, 1979 років регулювалося це питання. Наприклад, у Конституції УСРР від 15 травня 1929 року закріплювалося виборче право наступним чином: «право обирати й бути обраним до рад мають, незалежно від статі, віри, раси, національності, осілості тощо, такі громадяни Української соціалістичної радянської республіки, яким до дня виборів минуло 18 років; червоноармійці та червонофлотці Робітничо-селянської червоної армії та флотів» [5].

Особливості прав та свобод військовослужбовців незалежної України можна виокремити, проаналізувавши положення, закріплені в Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 року, де в ст. 5 передбачено, що «військовослужбовці – громадяни України, які проходять військову службу на території України, беруть участь у всеукраїнському і місцевих референдумах, обирають і можуть бути обраними народними депутатами, депутатами місцевих рад та інших виборних державних органів згідно з Конституцією України» [6]. Аналіз зазначених норм свідчить, що військовослужбовці можуть реалізувати право безпосередньої участі у веденні державних справ шляхом голосування на

виборах чи референдумі, а також під час проходження служби на виборних посадах. Що стосується права голосувати (активного виборчого права) на виборах чи референдумі, то військовослужбовці можуть його реалізувати без будь-яких обмежень чи особливостей. Слід зазначити, що військовослужбовці володіють і пасивним виборчим правом – правом бути обраним.

Якщо розглядати зарубіжну законодавчу практику, то в ст. 270 Конституції Португальської Республіки закріплюється, що закон може встановлювати обмеження прав на свободу слова, на зібрання, маніфестації, об'єднання, подання колективних петицій і пасивного виборчого права військовослужбовців, що знаходяться на постійній дійсній службі, а також співробітників служб і сил безпеки [7]. Відповідна норма є у Кодексі оборони Французької Республіки від 20 грудня 2004 року, де у ст. L4121-3 закріплена заборона для військовослужбовців, що перебувають на дійсній службі, приєднуватися до груп чи політичних об'єднань. Однак, якщо військовослужбовець висуває свою кандидатуру на виборну посаду, заборона членства в політичній партії призупиняється на строк виборчої кампанії, а у випадку обрання – продовжується на строк виконання повноважень [8].

Зважаючи на такі положення законодавств різних держав, можна припустити, що обмеження щодо діяльності військовослужбовців у політичних партіях є цілком законними.

Обмеження, про які йдеться вище, пов'язані з виконанням військовослужбовцями особливого виду державної служби – військової служби. Тобто на них розповсюджується дія особливих дисциплінарних правил, а обмеження у виборчих правах повинні не допустити такого стану, коли службова дисципліна могла б поставити під загрозу свободу вибору, вплинути на прийняття рішення виборцем, ослабити військову

дисципліну. Слід доповнити, що не мають права голосу особи, які перебувають на військовій службі у збройних силах Аргентини, Туреччини, Мексики та інших країнах. Також слід зауважити, що в Іспанії, Фінляндії, Туреччині військовослужбовці не можуть бути обрані в парламент. В Ізраїлі це стосується офіцерів, у Бразилії – тільки начальників штабів [9, с. 125–126].

Доречно звернути увагу саме на причини та передумови обмеження виборчого права (як активного, так і пасивного) у Турецькій Республіці. Дослідження проводиться з конкретною практичною метою – перейняти зарубіжний досвід розбудови конституційної моделі, яка була у реаліях, подібних до сучасних українських.

У Туреччині виборчим правом володіють усі турецькі громадяни, які досягли 18-річного віку, за винятком солдат і унтер-офіцерів дійсної строкової служби, військових курсантів, а також осіб, які знаходяться під арештом чи відбувають покарання у вигляді позбавлення волі. Новелою турецької конституційної реформи 1982 року є позбавлення військовослужбовців пасивного виборчого права. І хоча, починаючи з 2011 року, частина турецького законодавства про вибори була змінена, проте суттєві рекомендації Організації Безпеки і Співробітництва Європи, що стосувалися скасування обмежень для голосування військовослужбовців, так і не були виконані.

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

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

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

Причинами таких конституційних криз стали:

– Нерозвинена партійна система Туреччини, відсутність досвіду партійного будівництва та формування стійких парламентських коаліцій. Це абсолютно закономірно, адже Туреччина здійснила «стрибок» із султанату в республіку і отримати цей досвід було неможливо;

– Постійні військові прикордонні конфлікти – неспокійний регіон протягом 20-го століття;

– Чисельна боєздатна армія – друга в НАТО та десята в світі;

– З часу закінчення Другої світової війни боротьба за Туреччину між двома силовими блоками – НАТО і Організацією країн Варшавського договору;

– Часте виникнення урядових криз та нездатність вирішити їх конституційним шляхом.

Також слід підкреслити, що захоплення влади турецькими військовими силами мало на меті вирішити урядові конституційні конфлікти. Іншими словами, турецькі військові сили брали

владу в свої руки, якщо турецькі політики не могли домовитися між собою.

У порівнянні з виборчим правом військовослужбовців Туреччини виборче право України є більш демократичним та гуманним. Хоча для військовослужбовців існують деякі обмеження, встановлені законами України, проте не можна сказати, що вони є досить радикальними у порівнянні з обмеженнями, встановленими в інших державах, наприклад Туреччині.

Відтак, національним законодавством закріплені обмеження щодо участі військовослужбовців у місцевих виборах – заборона бути членами виборчих комісій (ч. 3 ст. 21), участі у передвиборній агітації (ч. 1 ст. 60), заборона бути представником місцевої організації партії в територіальній виборчій комісії (ч. 1 ст. 61), заборона бути уповноваженою особою місцевої організації партії (ч. 7 ст. 61), заборона бути довіреною особою кандидата (ч. 2 ст. 63), заборона бути офіційним спостерігачем від кандидата, місцевої організації партії (ч. 1 ст. 64), заборона виступати офіційним спостерігачем від громадської організації (ч. 4 ст. 66) [10]; у виборах народних депутатів України – заборона бути представником партії (ч. 2 ст. 75), довіреною особою кандидата у депутати (ч. 5 ст. 76), офіційним спостерігачем (ч. 1 ст. 78) [11]; у виборах Президента України – уповноваженим представником кандидата на пост Президента України (ч. 2 ст. 66), офіційним спостерігачем (ч. 1 ст. 69), довіреною особою кандидата на пост Президента України (ч. 1 ст. 67), обмеження передвиборної агітації у військових частинах (формуваннях) (ч. 2 ст. 64) [12]. Ці обмеження пов'язані із забезпеченням політичної нейтральності військовослужбовців під час проходження військової служби.

Законом України «Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня

1991 року передбачено, що військовослужбовці, які були обрані на виборні посади до місцевих рад, прикомандировуються до відповідних місцевих рад із залишенням на військовій службі. Народний депутат України, який є військовослужбовцем, на строк виконання депутатських повноважень прикомандировується до Верховної Ради України із залишенням на строк виконання депутатських повноважень на військовій службі [6]. На період виконання депутатських повноважень продовжується строк дії контракту про проходження військової служби [13].

У багатьох зарубіжних країнах військовослужбовці, які обрані на виборні посади, звільняються з військової служби. Так, у США військовослужбовці, які обрані до Конгресу або Президентом, можуть розпочати виконання обов'язків тільки після звільнення з військової служби [14, с. 11]. Аналогічна норма міститься в ст. 111 Закону Республіки Польща «Про військову службу професійних солдат» від 11 вересня 2003 року, де зазначається, що в результаті обрання депутатом Європейського парламенту, сенатором, на державні керівні посади та в органи місцевого самоврядування професійний солдат звільняється з військової служби [15].

Висновки та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином, у законодавствах багатьох зарубіжних країн присутня значна кількість обмежень щодо виборчих прав військовослужбовців, яка позбавляє їх як громадян своєї країни одного із найважливіших конституційних прав. Таке явище стало реакцією і згодом правовим наслідком на колосальний досвід «каудилізму» і «хунтизму». На сьогоднішній день варто наголосити на наявність таких явищ в Україні, як:

– Нерозвинена партійна система. Відсутність політичного досвіду формування стійких парламентських коаліцій.

– Анексована частина території. Військовий конфлікт на Сході України.

– Посилена та чисельна українська армія.

– Специфічне геополітичне становище України, яке провокуватиме політичне і військове протистояння на її території «великих гравців».

– Часте виникнення урядових криз, котрі неможливо вирішити конституційним шляхом.

У зв'язку із наявністю ознак, схожих на ті, що були присутні в Туреччині у 20-ому столітті, вважається доцільним запобігти державному перевороту та зміні владі неконституційним шляхом. Варто припустити, що існує ймовірність того, що українська армія може бути використана конкретними

політичними силами з метою здобуття чи утримання державної публічної влади (можливі зловживання в електоральному полі) або військові формування можуть взяти владу у свої руки неконституційним шляхом. Це може стати рішенням гострої політичної кризи, коли політики після виборів не зможуть домовитися та створити стійку та дієздатну парламентську коаліцію, або коли президент втратить підтримку парламентської більшості, почнеться ситуація «співіснування». З іншого боку, не можна вважати заходи обмеження політичних прав громадян допустимими у демократичному суспільстві, навіть якщо питання стосується запобігання виникненню державного перевороту в країні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кравчук М.В. Правові основи будівництва Національних Збройних Сил України в 1914–1993 рр.: (орг. структура, штати: Іст.-правове дослідження). Івано-Франківськ : Плай, 1997. 292 с.
2. Стефанів З. Українські Збройні Сили 1917–1921 рр.: воєнно-історичний нарис / З. Стефанів. Коломия, 1935. 119 с., С. 101.
3. Гетьманат Павла Скоропадського (29 квітня 1918–26 грудня 1918 року). [Електронний ресурс] // Український історик. – Режим доступу: <http://istoryk.in.ua/getmanat-pavlasgoropadskogo-29-kvitnya-1918-26-grudnya-1918>.
4. Шкільник М. Україна у боротьбі за державність в 1917–1921 рр. / М. Шкільник. Торонто, 1971. 366 с., С. 43.
5. [Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки від 15 травня 1919 року. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html>.
6. Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2011-12>.
7. Конституция Португальской Республики от 02.04.1976 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm.
8. Code de la défense. Parties législative et réglementaire – Textes mis à jour au 25 mars 2015 // Administration – Défense, sécurité. 2015. 632 p.
9. Мигачев Ю.И. Конституционные права военнослужащих (сравнительное исследование законодательства РФ, США, Франции и ФРГ): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Ю.И. Мигачев. Москва, 1993. 287 с., С.125–126.
10. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 р. [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
11. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 17 листопада 2011 р [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>.

12. Про вибори Президента України: Закон України від 5 березня 1999 р. // [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-14>.

13. Про Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України: Указ Президента України від 10 грудня 2008 р. №1153/2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1153/2008>.

14. Мгимов Ю. Социально-правовой статус военнослужащих США / Ю. Мгимов // Зарубежное военное обозрение. 1992. № 6. С. 11–14.

15. Ustawa o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych z dnia 11 września 2003 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http:// http://isap.sejm.gov.pl/ DetailsServlet?id=WDU2014000141](http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU2014000141).

Статья посвящена рассмотрению особенностей реализации и защиты избирательного права военнослужащих через призму действующего национального законодательства, а также исторического развития избирательного права на территории Украинского государства и законодательства разных стран мира. В работе осуществляется анализ законодательства разных стран мира, которое регулирует конституционное право граждан избирать и быть избранным, в том числе право военнослужащих. В выводах представлены логические заключения относительно ограничений военнослужащих в осуществлении их конституционного активного и пассивного избирательного права, учитывая проведенный анализ законодательства различных государств, в том числе и украинского.

Ключевые слова: военнослужащие, конституционное право, активное избирательное право, пассивное избирательное право, военная служба, правительственный кризис, конституционный конфликт, ситуация «сосуществования», государственный переворот.

This article is devoted to highlighting the peculiarities of the implementation and protection of the electoral rights of military personnel through the prism of the current national legislation, as well as the historical development of electoral law (suffrage) on the territory of the Ukrainian state and legislation of different countries of the world. In general, the analysis of the legislation of different countries of the world is carried out, which regulates the constitutional right of citizens to elect and to be elected, including the right of military personnel. Final part contains logical conclusions regarding the restrictions of military personnel in the implementation of their constitutional active and passive suffrage, taking into account the analysis of legislation of different countries, including Ukrainian ones.

Key words: military personnel, constitutional law, active suffrage, passive suffrage, military service, government crisis, constitutional conflict, situation of “coexistence”, state coup.

УДК 352:366.54

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗАХИСТОМ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

NORMATIVE AND LEGAL ASPECTS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CONSUMER RIGHTS PROTECTION

Падун Р.В.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права і процесу
Навчально-наукового юридичного інституту
Національного авіаційного університету*

Стаття присвячена дослідженню взаємозв'язку державної споживчої політики та державної політики у сфері захисту прав споживачів. Проаналізовано кількісні показники адміністративних правопорушень у сфері захисту прав споживачів. Метою статті є уточнення теоретико-методичних аспектів та розробка практичних рекомендацій щодо покращення нормативно-правового забезпечення державного управління захистом прав споживачів.

Ключові слова: споживчі витрати, державна споживча політика, захист прав споживачів, адміністративні порушення у сфері захисту прав споживачів.

Врахування норм чинної нормативно-правової бази у сфері забезпечення ефективного виробничого, торговельного процесу та процесу обслуговування споживачів є необхідною умовою здійснення господарської діяльності. Ефективне функціонування та подальший розвиток підприємств визначається здійсненням з боку держави відповідної регуляторної політики господарської діяльності у межах законодавчої бази.

У сучасних динамічних, конкурентних умовах виникає необхідність удосконалення чинної нормативно-правової бази щодо здійснення торгівельної діяльності, регулювання захисту прав споживачів та дотримання безпеки товарів. Питання захисту прав споживачів має міждисциплінарний характер, поєднуючи аспекти державного управління, правничих, економічних та соціальних наук, яким присвячені

наукові праці таких вчених, як І. Дудла, О. Зверева, О. Крупник, А. Мазаракі [1], Л. Ніколаєва, Г. Осетинська, О. Язвінська [2] та інші.

Питання державного управління в сфері захисту прав споживачів та питання адміністративного регулювання правопорушень досліджено в роботах Л.С. Анохіної, М.Г. Безпаточник [3], Е.Ф. Демського, М.Н. Зільника [4], І.П. Голосніченка, Л.В. Ковалюк, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.І. Остапенка, В.В. Толстонога [5], М.Ф. Стасхурського та інших.

Разом із тим, подальшого дослідження потребує нормативно-правовий аспект державного управління захистом прав споживачів на основі аналізу наявного стану щодо забезпечення рівня життя, здійснення торговельної діяльності та порушень у цій сфері.

Метою статті є уточнення теоретико-методичних аспектів та розробка

практичних рекомендацій щодо покращення нормативно-правового забезпечення державного управління захистом прав споживачів. Відповідно до мети, під час дослідження поставлено та вирішено такі завдання:

- дослідити структуру основних статей споживчих витрат домогосподарств як основу споживчої поведінки та подальших напрямів здійснення політики у сфері захисту прав споживачів;

- дослідити взаємозв'язок державної споживчої політики та державної політики у сфері захисту прав споживачів на основі порівняльного аналізу їх ключових положень;

- узагальнити перелік органів, які уповноважені розглядати справи про порушення у сфері захисту прав споживачів;

- проаналізувати кількісні показники адміністративних правопорушень у сфері захисту прав споживачів як узагальнюючого критерію результативності захисту прав споживачів на державному рівні;

- виявити причини порушення процесу захисту прав споживачів та розробити пропозиції щодо посилення захисту прав споживачів.

Виклад основного матеріалу. Для реалізації захисту прав споживачів значення має розвиток споживчого ринку. Проаналізуємо структуру основних статей споживчих витрат домогосподарств як основу споживчої поведінки та подальших напрямів здійснення політики у сфері захисту прав споживачів (табл. 1).

Станом на кінець 2017 р. у середньому за місяць в розрахунку на одне домогосподарство, сукупні витрати становили 7 139,4 грн проти 3 072,7 грн у 2010 р., що пояснюється підвищенням цін на товари та послуги. За 2010-2017 рр. збільшилась частка споживчих сукупних витрат в цілому по домогосподарствам з 90,0% до 92,9%.

При цьому спостерігаються наступні тенденції у структурі витрат:

- споживачі почали менше витрачати на продовольчі товари (52,7% у 2017 р. проти 56,7% у 2010 р.);

- збільшились витрати домогосподарств на непродовольчі товари та послуги (40,2% у 2017 р. проти 33,3% у 2010 р.);

- більше ніж у 2 рази збільшились витрати домогосподарств на оплату житла, комунальних продуктів та послуг (15,4% у 2017 р. проти 7,6% у 2010 р.);

- зменшились неспоживчі сукупні витрати (7,1% у 2017 р. проти 10,0% у 2010 р.).

Порівнюючи дані за 2017 р. домогосподарства у міських поселеннях та у сільській місцевості, приходимо до наступних висновків:

- сукупні витрати у сільській місцевості (6 717,0 грн) є меншими порівняно з містом (7 344,7 грн);

- частка витрат на продовольчі товари у сільській місцевості (54,6%) є більшою порівняно з містом (52,0%);

- частка витрат на непродовольчі товари у сільській місцевості (35,8%) є меншою порівняно з містом (42,0%);

- частка витрат на оплату житла, комунальних продуктів та послуг у сільській місцевості (12,8%) є меншою порівняно з містом (16,6%);

- частка неспоживчих сукупних витрат у сільській місцевості (9,6%) є більшою порівняно з містом (6,0%).

Суть споживчої політики полягає у «створенні сприятливих умов для насичення споживчого ринку якісними та безпечними товарами (роботами, послугами), підвищення рівня захисту здоров'я та безпеки споживачів, удосконалення законодавства України з захисту прав споживачів, його адаптація до законодавства ЄС [7].

Функції державної споживчої політики пов'язані з функціями державної політики в галузі захисту прав споживачів (рис. 1).

Актуальні питання конституційно-правового статусу людини і громадянина

Таблиця 1

Структура витрат домогосподарств за основними статтями споживчих витрат у 2010 та 2017 рр. (в середньому за місяць у розрахунку на одне домогосподарство) [6, с. 91]

	Сукупні витрати						
	усі домогосподарства		у тому числі, які проживають				
	2010	2017	у міських поселеннях		у сільській місцевості		
		2010	2017	2010	2017	2010	2017
Усього сукупних витрат, грн	3072,7	7139,4	3209,8	7344,7	2765,6	6717,0	
1. Споживчі сукупні витрати, %	90,0	92,9	91,0	94,0	87,4	90,4	
1.1 продовольчі товари (включаючи харчування поза домом, алкогольні напої та тютюнові вироби), %	56,7	52,7	55,6	52,0	59,9	54,6	
1.2. непродовольчі товари та послуги, %	33,3	40,2	35,4	42,0	27,5	35,8	
1.3. оплата житла, комунальних продуктів та послуг, %	7,6	15,4	8,6	16,6	4,9	12,8	
2. Неспоживчі сукупні витрати, %	10,0	7,1	9,0	6,0	12,6	9,6	

Відповідний взаємозв'язок державної споживчої політики в галузі захисту прав споживачів також реалізується у напрямках вдосконалення нормативно-правової бази у сфері дотримання інтересів споживачів; забезпечення ефективної співпраці (на основі належного інформаційного забезпечення) органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та громадських організацій споживачів; розвитку наукових досліджень у сфері захисту прав споживачів; вдосконалення системи метрологічного контролю в державі; поширення серед населення знань законодавства про захист прав споживачів.

Державне управління захистом прав споживачів реалізується у декількох юрисдикційних вимірах як:

1) сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення (табл. 2);

2) територія та місце перебування органу влади;

3) нормативно-правове урегулювання діяльності органів державного управління і посадових осіб із вирішення індивідуальних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку [4].

Дослідження статистичної інформації щодо адміністративних правопорушень у галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг і підприємницькій діяльності дозволило визначити наступні тенденції (табл. 3):

– збільшення кількості правопорушень за ст. 155 «Порушення правил торгівлі і надання послуг працівниками торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю» за 2016–2017 рр. з 1 934 до 2 933 розглянутих справ, по яких винесено постанови. За аналізований період максимальне значення зазначеного показника спостерігалося у 2012 р. і становило 22 264 справи;

– скорочення кількості правопорушень за ст. 155.2 «Обман покупця чи замовника» за 2012–2017 рр. з 335 до 33 розглянутих справ, по яких винесено постанови. За 2016–2017 рр. зазначений показник збільшився з 23 до 33 розглянутих справ, по яких винесено постанови;

– скорочення кількості правопорушень за ст. 156.1 «Порушення законодавства про захист прав споживачів» за 2012–2017 рр. з 675 до 27 розглянутих справ, по яких винесено постанови. За аналізований період максимальне значення зазначеного показника спостерігалось у 2013 р. і становило 1 016 справ.

Протягом 2016–2017 рр. зазначений показник знизився з 42 до 27 розглянутих справ, по яких винесено постанови [9–12].

Дослідження статистичної інформації щодо адміністративних правопорушень у галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації дозволило визначити наступні тенденції (табл. 4):

– скорочення кількості правопорушень за ст. 167 «Введення в обіг або реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів» за 2012–2017 рр. з 3 700 до 24 розглянутих справ, по яких винесено постанови. За ана-



Рис. 1. Взаємозв'язок ключових положень державної споживчої політики та державної політики України у сфері захисту прав споживачів

Джерело: складено автором на основі [5, с. 143]

лізований період найбільші значення зазначеного показника спостерігалися у 2012–2013 рр. – 3 700 та 2 829 справ відповідно. Протягом 2016–2017 рр. зазначений показник знизився з 217 до 24 розглянутих справ, по яких винесено постанови, що є позитивною тенденцією;

– скорочення кількості правопорушень за ст. 168.1 «Виконання робіт, надання послуг громадянам споживачам, що не відповідають вимогам стандартів, норм і правил» за 2012–2017 рр. з 1 481 до 36 розглянутих справ, по яких винесено постанови [9–12].

Таблиця 2

Уповноважені органи щодо розгляду справ про захист прав споживачів

№	Напрямок діяльності	Назва державного органу, ст. КУпАП
1.	Державний контроль за дотриманням законодавства про захист прав споживачів	Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів (ст. 244-4 КУпАП)
2.	Судовий захист прав споживачів	Органи судової влади: районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді), ст. 221 КУпАП
3.	Санітарно-епідеміологічний нагляд	Органи Державної санітарно-епідеміологічної служби (ст. 236 КУпАП)
4.	Державний нагляд (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів	Державна екологічна інспекція України – центральний орган виконавчої влади, що реалізує відповідну діяльність (державну політику), ст. 242-1 КУпАП
5.	Державний нагляд із питань стандартизації, метрології та сертифікації	Державний комітет України з питань стандартизації, метрології та сертифікації – центральний орган виконавчої влади, що реалізує відповідну діяльність (державну політику), ст. 244-7 КУпАП
6.	Контроль якості та безпеки лікарських засобів	Державна служба України з лікарських засобів – центральний орган виконавчої влади та державні служби з лікарських засобів, що реалізують відповідну діяльність (державну політику), ст. 244-8 КУпАП
7.	Розгляд адміністративних правопорушень	Адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад (ст. 218 КУпАП) [8]

Джерело: [4, с. 43]

Таблиця 3

Кількість розглянутих справ, по яких винесено постанови (рішення) у галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг і підприємницькій діяльності

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Порушення правил торгівлі і надання послуг працівниками торгівлі, громадського харчування та сфери послуг, громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю	17 695	22 264	9 522	1 273	1 934	2 933
Обман покупця чи замовника	335	219	79	13	23	33
Порушення законодавства про захист прав споживачів	675	1 016	358	26	42	27

Джерело: [9–12]

Обставинами, які обумовлюють необхідність розгляду справ про адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації органами судової влади, є:

1) підвищена суспільна небезпека вчинених правопорушень та схожість за формальними ознаками на злочин;

2) особлива суспільна значущість цих правопорушень, зумовлена специфічним правовим статусом суб'єктів цих проступків;

3) складність кваліфікації діянь та необхідність юридичної освіти посадових осіб, які прийматимуть рішення по справі [19, с. 93].

Таблиця 4

Кількість розглянутих справ, по яких винесено постанови (рішення) у галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Введення в обіг або реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів	3 700	2 829	1 332	228	217	24
Виконання робіт, надання послуг громадянам-споживачам, що не відповідають вимогам стандартів, норм і правил	1 481	860	320	21	32	36

Джерело: [9–12]

Таблиця 5

Кількість розглянутих справ, по яких винесено постанови (рішення)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ухилення від виконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів	248	151	77	19	9	29
Невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів	1 346	1 115	441	15	16	14

Джерело: [9–12]

Таблиця 6

Інформація про адміністративні стягнення за порушення законодавства про захист прав споживачів (ст. 156.1)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Кількість осіб, на яких накладено адміністративні стягнення	665	1 016	351	25	39	21
Кількість осіб, на яких накладено штраф	665	1 016	351	25	39	21
Сума штрафу накладеного, грн	89 576	169 554	68 055	5 338	12 240	3 995
Сума штрафу, сплаченого добровільно, грн	76 662	129 732	58 947	4 573	10 536	1 921
Середній розмір накладеного штрафу, грн	135	167	194	214	314	190

Джерело: [9–12]

Дослідження статистичної інформації щодо адміністративних правопорушень при реалізації державної політики про захист прав споживачів дозволило визначити наступні тенденції (табл. 5):

– збільшення кількості правопорушень за ст. 188.2 «Ухилення від виконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів» за 2016–2017 рр. із 9 до 29 розглянутих справ, по яких винесено постанови. За 2012–2017 рр. максимальне значення зазначеного показника спостерігалось у 2012 р. і становило 248 справ [9–12];

– скорочення кількості правопорушень за ст. 188.10 «Невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів» за 2012–2017 рр. із 1 346 до 14 розглянутих справ, по яких винесено постанови. За 2016–2017 рр. зазначений показник знизився з 16 до 14 розглянутих справ, по яких винесено постанови.

Аналізуючи інформацію про адміністративні стягнення за порушення законодавства про захист прав споживачів (табл. 6), доходимо висновку про значне скорочення протягом 2012–2017 рр. кількості осіб, на яких накладено відповідні адміністративні стягнення з 665 до 21 особи.

Можна сказати, що середній розмір накладеного штрафу за 2017 р. становив 190 грн., що є незначною сумою, яка носить «символічний» характер.

Отже, для реалізації захисту прав споживачів високе значення має розвиток споживчого ринку. Станом на кінець 2017 р. у середньому за місяць в розрахунку на одне домогосподарство сукупні витрати становили 7 139,4 грн проти 3 072,7 грн у 2010 р., що пояснюється зростанням всіх видів

ресурсів та підвищенням цін на товари та послуги. У 2017 р. збільшилась частка споживчих сукупних витрат в цілому по домогосподарствах до 92,9%. При цьому у структурі витрат споживачі почали менше витрачати на продовольчі товари; більш ніж у 2 рази збільшилась частка витрат домогосподарств на оплату житла, комунальних послуг та продуктів; зменшились неспоживчі сукупні витрати.

Функції державної споживчої політики пов'язані з функціями державної політики в галузі захисту прав споживачів. Зокрема, така функція державної споживчої політики, як сприяння у насиченні споживчого ринку якісною та безпечною продукцією, потребує законодавчого забезпечення захисту прав споживачів, створення системи стимулів та санкцій для виробників та продавців щодо дотримання прав споживачів, контролю реклами з метою забезпечення її добросовісного, об'єктивного інформування споживачів, що є функціями державної політики в галузі захисту прав споживачів.

Сучасна правова база прав споживачів в Україні становить більше 30 законів і підзаконних нормативно-правових, які визначають та регулюють права споживачів, перелік яких є досить значним. Але гарантованість дотримання прав споживачів в Україні на сьогодні потребує підвищення [7].

Актуальним залишається удосконалення законодавства щодо якості окремих товарів, запобігання підробці товарів, процедури реалізації споживачами їх прав на обмін товару неналежної якості та повернення коштів, можливість проведення незалежної експертизи проданих товарів та наданих послуг. Гострою є проблема здійснення електронної торгівлі та відсутності належного законодавства щодо загальних підходів до процесу торгівлі у мережі Інтернет [3].

Загалом потрібне поліпшення економічної ситуації, підвищення купівельної

спроможності споживачів, покращення контролю споживчого ринку на основі координації діяльності відповідних державних органів та громадських організацій, підвищення споживчої грамотності та свідомості кожного громадянина.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мазаракі А.А. Захист прав споживачів: соціально-правовий аспект / А.А. Мазаракі, О.М. Язвінська, Л.В. Ніколаєва та інші. К. : Вид-во КНТЕУ, 2002. 311 с.
2. Язвінська О.М. Споживче право та споживче законодавство України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://publications.ntu.edu.ua/eut/2015-01/130-135.pdf>.
3. Безпаточний М.Г. Основні напрями вдосконалення нормативно-правової бази функціонування та регулювання діяльності торговельних підприємств [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://elib.hduht.edu.ua/bitstream/123456789/808/1/16.pdf>.
4. Зільник М.Н. Правовий статус органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології і сертифікації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://journals.urau.ua/index.php/2415-3818/article/viewFile/80953/76509>.
5. Толстоног В.В. Державна політика у сфері захисту прав споживачів та її взаємозв'язок із державною споживчою політикою // Інвестиції та досвід. 2015. № 3. С. 141–144.
6. Статистичний щорічник України за 2017 рік. За редакцією І.Є. Вернера. Державна служба статистики України. К., 2018. 541 с.
7. Правове регулювання сфери захисту прав споживачів у Європейському Союзі та в Україні (комплексне порівняльно-правове дослідження) / Кол. авт.: Ісичко А., Мінін О. та інших: За заг. ред. І.А. Грицяка. К. : ТОВ «Атіка-Н», 2005. 656 с.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
9. Адміністративні правопорушення в Україні у 2012 році. Статистичний бюлетень. Відповідальний за випуск: Калачова І. Державна служба статистики України, 2013. 207 с.
10. Адміністративні правопорушення в Україні у 2013 році. Статистичний бюлетень. Відповідальний за випуск: Калачова І. Державна служба статистики України, 2014. 203 с.
11. Адміністративні правопорушення в Україні у 2016 році. Статистичний бюлетень. Відповідальний за випуск: Калачова І. Державна служба статистики України, 2017. 205 с.
12. Адміністративні правопорушення в Україні у 2017 році. Статистичний бюлетень. / Відповідальний за випуск: Калачова І. Державна служба статистики України, 2018. 223 с.

Статья посвящена исследованию взаимосвязи государственной потребительской политики и государственной политики в сфере защиты прав потребителей. Проанализированы количественные показатели административных правонарушений в сфере защиты прав потребителей. Целью статьи является уточнение теоретико-методических аспектов и разработка практических рекомендаций по улучшению нормативно-правового обеспечения государственного управления защитой прав потребителей.

Ключевые слова: потребительские расходы, государственная потребительская политика, защита прав потребителей, административные нарушения в сфере защиты прав потребителей.

The article is devoted to the study of the relationship of state consumer policy and state policy in the field of consumer rights protection. The quantitative indicators of administrative offenses in the field of consumer rights protection are analyzed. The purpose of the article is to clarify the theoretical and methodological aspects and to develop practical recommendations for improving the legal and regulatory framework for state administration of consumer protection.

Key words: consumer expenditures, state consumer policy, protection of consumer rights, administrative violations in the field of consumer rights protection.

УДК 340.12; 340.5

**ОПИТУВАННЯ З ВИКОРИСТАННЯМ ПОЛІГРАФА
В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ БІЛОРУСІ ТА РОСІЇ:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

**POLL WITH THE USE OF A POLYGRAPH IN THE STATE SECURITY
OF BELARUS AND RUSSIA: A COMPARATIVE ANALYSIS**

Прощась В.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
Інститут Служби зовнішньої розвідки України*

Статтю присвячено висвітленню з позиції юридичної компаративістики шляхом порівняння законодавства Білорусі та Росії особливостей організації та проведення органами державної безпеки двох держав опитування з використанням поліграфа. Досліджено правові підстави та дотримання принципів верховенства права, законності під час опитування з використанням поліграфа. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення вітчизняного законодавства з урахуванням іноземного законодавчого досвіду в цій специфічній сфері, яка зачіпає конституційні права та свободи людини і громадянина.

Ключові слова: державна безпека, органи державної безпеки, оперативно-розшукова діяльність, оперативно-розшуковий захід, поліграф, опитування.

Починаючи з середини 90-х років минулого століття всі силові структури, у тому числі органи державної безпеки двох країн – Комітет державної безпеки Республіки Білорусь (КДБ РБ) та Федеральна служба безпеки Російської Федерації (ФСБ РФ) – почали активно застосовувати поліграф для вирішення своїх завдань. До речі, у теперішній час Росія поряд із США є «одним із лідерів використання поліграфа» [1]. Білорусь також намагається застосовувати опитування з використанням поліграфа (ОВП) на рівні провідних країн світу.

Зібраний та проаналізований автором нормативний матеріал показує, що досвід правового регулювання організації та проведення ОВП в РБ та РФ має суттєві особливості, аналіз яких із позиції юридичної компаративістики носить як теоретичний, так і науковий сенс. Крім цього, цей досвід може бути

корисним для зовнішньої розвідки та органів державної безпеки України.

Стосовно технічних характеристик поліграфа (як суто технічного приладу), розробок програмного забезпечення, методик та правових основ його застосування написано багато наукових праць, у тому числі й фахівцями Білорусі та Росії. Але проблематика порівняння нормативно-правових актів країн Союзної держави у сфері застосування поліграфа для опитування осіб в інтересах органів державної безпеки є фактично новим напрямом наукових досліджень. Отже, на теперішній час відсутні не тільки системні дослідження у цій сфері (на рівні дисертацій, монографій тощо), але немає й окремих наукових праць. Тому стаття є першою роботою у цьому напрямку наукових досліджень.

Метою дослідження є розкриття особливостей правового регулювання

організації і проведення ОВП КДБ Білорусі та ФСБ Росії шляхом порівняння існуючих у цих державах нормативно-правових актів.

Завданнями статті є пошук особливостей, їх аналіз, розкриття та тлумачення на користь подальшого удосконалення українського законодавства стосовно ОВП у діяльності розвідки та контррозвідки. Отже, ця стаття має як теоретичне, так і практичне значення.

Аналіз нормативно-правових актів силових структур Білорусі та Росії, у яких йдеться про «поліграф», показує, що законодавці двох країн вдало, на мій погляд, намагаються визначити термін «поліграф» та словосполучення «використання поліграфа» не з правової (юридичної) точки зору, а навпаки, з суто технічної. Натомість, правовий зміст, що відображає певні правові відносини у суспільстві з приводу використання поліграфа, надають таким словосполученням, як «опитування з використанням поліграфа», «психологічне обстеження шляхом опитування з використанням поліграфа», «вивчення та відбір кадрів шляхом опитування за допомогою поліграфа» тощо. Зазначимо, що у цих словосполученнях на першому місці стоїть слово «опитування», а потім – «поліграф». Це можна підтвердити посиланнями на конкретні положення нормативно-правових актів. Так, в «Інструкції про порядок проведення органами державної безпеки Республіки Білорусь опитування з використанням поліграфа» наведено такі визначення: «поліграф – спеціальний технічний засіб для синхронної реєстрації фізіологічних параметрів опитуваної особи за допомогою датчиків, які розміщені на її тілі», «опитування з використанням поліграфа (ОВП) – не травмуюча та нешкідлива для життя і здоров'я процедура опитування людини за спеціальними методиками з використанням контролю і оцінки фізіологічних реакцій, які реє-

струються за допомогою поліграфа» [2, п. 2].

У порівнянні із РБ, де використання поліграфа повністю визначено у відомчому *відкритому* нормативно-правовому акті КДБ РБ [2], в РФ подібного *відкритого* акту немає. У публікаціях та інтернет-виданнях іноді зустрічається назва нормативно-правового акту «Інструкція про порядок застосування органами ФСБ опитування з використанням поліграфа» (діє з березня 1993 року), але самого тексту немає. Натомість у ФСБ РФ розроблено два відкритих накази (стосовно організації та проведення професійного психологічного відбору для служби та роботи в органах ФСБ [3]; обов'язкового обстеження співробітників ФСБ та кандидатів на роботу на предмет вживання наркотичних засобів та психотропних речовин [4]) та один із грифом «для службового користування» (стосовно організації та проведення психологічного обстеження військовослужбовців, федеральних державних цивільних службовців і робітників в органах ФСБ [5]), в яких не тільки надаються посилання на можливість застосування поліграфа, але й регулюється правовими нормами значне коло питань щодо організації та проведення ОВП в органах ФСБ. Так, в «Інструкції щодо організації та проведення професійного психологічного відбору в органах федеральної служби безпеки (зі змінами та доповненнями)» [3] зазначено, що психологічний відбір кандидатів до служби та роботи у ФСБ здійснюється у процесі обстеження, який включає п'ять стадій: а) підготовчу стадію (реєстрація кандидатів, ознайомчий інструктаж, оформлення облікової документації); б) психодіагностичне тестування; в) індивідуальну психодіагностичну бесіду; г) **психологічне обстеження – опитування з використанням поліграфа (ОВП)**; д) завершальну стадію (опис та аналіз результатів

обстеження, оформлення документації [3, ст. 15].

ОВП здійснюється лише у випадках успішного проходження кандидатом попередніх стадій обстеження.

У статтях 30-34 Інструкції прописані правовими нормами мета та процедура проведення ОВП. Так, ОВП спрямовано на перевірку інформації, яка попередньо отримана від кандидатів на службу (роботу) в ФСБ, а також для виявлення факторів ризику: зловживань спиртними напоями; вживання наркотичних засобів та психотропних речовин без призначення лікаря; участь у незаконному обігу наркотичних засобів та психотропних речовин; протиправних контактів із членами злочинних угруповань; участь у незаконному обігу зброї; участь у діяльності заборонених громадських об'єднань; скоєння кримінально караних дій; приховування або перекручення анкетних даних, відомостей про прибутки, майно і зобов'язання майнового характеру; контактів зі спеціальними службами і організаціями іноземних держав; спроб вступу до органів безпеки на службу, роботу задля інтересів заборонених громадських об'єднань, злочинних та інших організацій; зловживання посадовими повноваженнями.

Навіть якщо під час ОВП не було виявлено факторів ризику, пов'язаних зі зловживаннями спиртними напоями, вживаннями наркотичних засобів та психотропних речовин без призначення лікаря, участю у незаконному обігу наркотичних засобів та психотропних речовин тощо, – все одно кандидати на службу (роботу) або співробітники (працівники) ФСБ у плановому або позаплановому порядку *обов'язково* проходять обстеження на предмет вживання наркотичних засобів або психотропних речовин. Організація та порядок обстеження регулюється «Інструкцією про організацію та проведення в органах федеральної служби

безпеки обов'язкового обстеження на предмет вживання наркотичних засобів і психотропних речовин» [4], що спрямовано на забезпечення власної безпеки, а також на визначення професійної придатності кандидатів-військовослужбовців і цивільного персоналу.

У процесі обов'язкового обстеження проводиться комплекс заходів, який включає психофізіологічні дослідження та тестування. Психофізіологічні дослідження, у тому числі й ОВП, здійснюють Центральна науково-дослідна лабораторія психофізіології та психології праці ФСБ РФ, психофізіологічні центри і психофізіологічні лабораторії військово-медичних підрозділів територіальних органів безпеки, групи професійного психологічного відбору освітніх закладів ФСБ РФ.

Якщо перевіріці підлягає інформація стосовно приховування або перекручення анкетних даних, відомостей про прибутки, майно і зобов'язання майнового характеру, додатково перевіряються відомості на підставі «Інструкції щодо організації та проведення професійного психологічного відбору в органах федеральної служби безпеки (зі змінами та доповненнями)» [3].

Процедура ОВП включає наступні етапи: а) вивчення інформації, яка була отримана у процесі психодіагностичного тестування і індивідуальної психодіагностичної бесіди; б) проведення бесіди, яка передуює ОВП, та підготовка запитальників задля проведення тестування на поліграфі; в) інструктаж щодо порядку проведення тестування на поліграфі та встановлення датчиків; г) проведення тестування на поліграфі; д) попередня оцінка даних, які були отримані під час тестування на поліграфі; е) після тестова бесіда (проводиться у випадках, якщо за результатами попередньої оцінки даних виявлені фактори ризику); ж) обробка і оцінка даних, які були отримані у процесі тестування на поліграфі; з) оформ-

лення висновку за результатами проведення ОВП.

У висновку відображаються: прізвище, ім'я та по батькові; дата народження; дата проведення ОВП; модель поліграфа; перелік факторів ризику, які перевірялися; переліки питань (запитальники); дані, які були отримані у процесі перед тестової, після тестової бесід та тестування на поліграфі; висновки; прізвище, ім'я та по батькові спеціаліста, який проводив ОВП.

Висновок за результатами проведення ОВП долучається до протоколу та використовується для підготовки кінцевого висновку щодо професійної придатності кандидата.

В «Інструкції про порядок проведення органами державної безпеки Республіки Білорусь опитування із використанням поліграфа» [2] в основному повторюються вищенаведені положення нормативно-правових актів ФСБ. Але мають місце і особливості, до яких можна віднести:

– якщо в ФСБ Росії ОВП здійснює поліграфолог, що працює у складі спеціального психофізіологічного центру або психофізіологічної лабораторії воєнно-медичного підрозділу ФСБ, то в КДБ Білорусі спеціалістом із проведення ОВП (поліграфологом) може бути просто *посадова особа органів державної безпеки, державної установи освіти «Інститут національної безпеки Республіки Білорусь»*, що пройшли спеціальну підготовку, отримали відповідну спеціальність, кваліфікацію та мають допуск на право самостійного проведення ОВП;

– результати ОВП мають *вірогідний характер і орієнтуюче значення*. На підставі результатів ОВП відносно опитуваної особи не може бути прийнято будь-яких заходів, які порушують її законні права та свободи;

– основними напрямками проведення ОВП є *підбір на службу (роботу) до органів державної безпеки; при призна-*

ченні на окремі посади співробітників органів державної безпеки; у процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності; при проведенні службових розслідувань та службових перевірок;

– ОВП не проводиться для *прогнозування дій або намірів* опитуваної особи;

– добровільна згода на проведення ОВП відбирається від опитуваної особи *співробітником* оперативного, слідчого або кадрового підрозділу органів державної безпеки *у письмовій формі на бланку встановленої форми;*

– *відмова* від ОВП не є підтвердженням причетності опитуваної особи до скоєння події, що встановлюється, не може розглядатися як свідчення втаємничення відомих їй відомостей і *не тягне обмеження її законних прав та свобод;*

– при проведенні ОВП відносно *громадян, які співпрацюють з органами державної безпеки на конфіденційній основі*, допускається отримання згоди від них *в усній формі;*

– *забороняється* проводити ОВП відносно осіб, які не досягли *16-річного* віку; відносно осіб до 18 років (за згодою батьків), законних представників, педагога або психолога із письмовим підтвердженням такої згоди;

– для проведення ОВП підрозділ-ініціатор готує *завдання*, яке затверджується керівником органу державної безпеки або його заступником; *у негайних випадках* ОВП може здійснюватися за *усним дозволом* керівництва, але *упродовж 48 годин* завдання повинно бути оформлено у встановленому порядку;

– *час, місце та умови* проведення ОВП визначає підрозділ-ініціатор з обов'язковою *згодою із поліграфологом*; підрозділ-ініціатор *відповідає* за організаційне та оперативне забезпечення проведення ОВП на всіх його етапах;

– запитання, які ставляться під час ОВП, *обов'язково попередньо обговорюються із опитуваною особою та*

повинні бути сформульовані таким чином, щоб виключити можливість *приниження або образи опитуваної особи*;

– здійснення аудіо-відео записів під час ОВП *можливе на вимогу* підрозділу-ініціатора або опитуваної особи з письмовим підтвердженням у заяві. Якщо опитувана особа не згодна, то вона на бланку заяви викреслює слова «відео-запис» або «аудіо-запис»;

– ОВП може здійснюватися одним або *кількома* поліграфологами;

– *мова* для опитування повинна бути рідною або такою, якою опитувана особа вільно володіє; якщо співробітник підрозділу-ініціатора, поліграфолог та опитувана особа не можуть спілкуватися однією мовою, запрошується перекладач;

– за рішенням поліграфолога у приміщенні при проведенні ОВП можуть бути присутніми співробітник підрозділу-ініціатора, асистент поліграфолога, перекладач, медичний працівник. Присутність інших припускається лише з дозволу поліграфолога та співробітника підрозділу-ініціатора за згодою опитуваної особи;

– ОВП не може продовжуватися більш *двох годин* без перерви із загальною тривалістю більше *восьми годин* упродовж однієї доби. Не рекомендується проводити ОВП у нічний час з 23.00 до 07.00.

За розсудом поліграфолога ОВП не здійснюється відносно осіб у стані фізичного або психічного виснаження; з гострими больовими відчуттями; з психічними розладами (захворюваннями); у стані загострення захворювань, пов'язаних із порушеннями діяльності серцево-судинних або дихальних систем; під впливом сильнодіючих лікарських засобів (впливає на діяльність вегетативної нервової системи); у стані алкогольного сп'яніння або у стані, що є наслідком вживання наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, токсичних або інших одурманюючих

речовин, а також у період абстиненції; вагітних жінок після настання другого триместру вагітності з урахуванням їх стану; відносно яких поліграфолог знаходиться у службовій або іншій залежності, у родинних або дружніх стосунках.

Здається, що ОВП стосовно вищезазначених осіб повинно здійснюватися *не за розсудом* поліграфолога, а на основі чітко прописаних правовою нормою засадах.

Щодо порядку використання результатів ОВП, то в цьому також є особливості:

– відомості про підготовку та проведення ОВП не підлягають розголошенню будь-кому, за виключенням підрозділу-ініціатора, поліграфологів, їх безпосередніх начальників, а також осіб, які затвердили завдання на проведення ОВП;

– можливість ознайомлення опитуваної особи із результатами ОВП вирішується підрозділом-ініціатором у кожному конкретному випадку індивідуально;

– якщо опитувана особа не згодна з результатами ОВП і вимагає повторного його проведення, рішення про доцільність ОВП приймає підрозділ-ініціатор за погодженням із поліграфологом;

– за згодою з опитуваною особою матеріали ОВП можуть бути використані в науково-дослідній роботі та в навчально-методичних цілях;

– підрозділ-ініціатор протягом трьох місяців (у робочому або офіційному порядку) зобов'язаний повідомити поліграфолога (його безпосереднього керівника) про підтвердження або не підтвердження результатів.

Висновки. Організація та проведення ОВП в РБ та РФ не визначається законодавством. Дійсно, не може існувати закон про використання окремого приладу або технічного засобу, але стосовно кваліфікації поліграфологів, їх навчання, отримання відповідних дипломів та сертифікатів, вста-

новлення морально-етичних меж, які не можна переступати під час ОВП, тощо, – все це повинно бути унормовано на рівні закону. На підставі положень закону всі державні та недержавні

структури мають розробляти відомчі інструкції щодо організації та проведення ОВП, при чому обов'язково реєструвати їх у відповідних міністерствах юстиції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Использование полиграфа. Интернет-ресурс. URL: <http://юрдело.рф/ru/k%D1%80imin%D0%BEI%D0%BEgiya/p%D0%BEIig%D1%80%D0%B0f.html>.
2. Постановление Комитета государственной безопасности Республики Беларусь от 27 ноября 2014 г. № 31 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения органами государственной безопасности Республики Беларусь опроса с использованием полиграфа». URL: <http://www.kgb.by/ru/prikaz91/>.
3. Приказ ФСБ РФ от 13 апреля 2011 г. № 151 «Об утверждении Инструкции по организации и проведению профессионального психологического отбора в органах федеральной службы безопасности» (с изменениями и дополнениями) (зарегистрирован Минюстом России 2 июня 2011 г., регистрационный № 20926) // <http://base.garant.ru/55171502/#friends>.
4. Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 16 июля 2012 г. № 356 г. Москвы «Об утверждении Инструкции об организации и проведении в органах федеральной службы безопасности обязательного обследования на предмет употребления наркотических средств и психотропных веществ». URL: <http://www.rg.ru/2012/08/17/instrukciya-dok.html>.
5. Приказ ФСБ России от 12 апреля 2011 г. № 148 / ДСП «Об утверждении Инструкции по организации и проведению психологического обследования военнослужащих, федеральных государственных гражданских служащих и работников в органах федеральной службы безопасности» (зарегистрирован Минюстом России 9 июня 2011 г., регистрационный № 20960). URL: <http://www.rg.ru/2012/08/17/instrukciya-dok.html>.

Статья посвящена рассмотрению с позиции юридической компаративистики путем сравнения законодательства Беларуси и России особенностей организации и проведения органами государственной безопасности двух государств опроса с использованием полиграфа. Исследованы правовые основания и соблюдение принципов верховенства права, законности при опросе с использованием полиграфа. Сформулированы предложения по усовершенствованию отечественного законодательства с учетом иностранного законодательного опыта в этой специфической сфере, которая затрагивает конституционные права и свободы человека и гражданина.

Ключевые слова: государственная безопасность, органы государственной безопасности, оперативно-розыскная деятельность, оперативно-розыскное мероприятие, полиграф, опрос.

The article is devoted to consideration from the point of view of comparative law by comparing the legislation of Belarus and Russia with the features of organizing and conducting polling by state security agencies of two states using a polygraph. The legal grounds and the observance of the principles of the rule of law, the legality of the survey using the polygraph are investigated. Formulated proposals for the improvement of domestic legislation, taking into account foreign legislative experience in this specific area, which affects the constitutional rights and freedoms of man and citizen.

Key words: state security, state security bodies, operational-search activity, operational-search measure, polygraph, survey.

УДК 342.7(477)

МУНІЦИПАЛЬНІ ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ ЯК СПЕЦИФІЧНА ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ ЛОКАЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

MUNICIPAL RIGHTS AND FREEDOM OF HUMAN AS A SPECIAL LEGAL CATEGORY AND NORMATIVE LEGAL INSTITUTE OF LOCAL DEMOCRACY

Сметана В.В.,

*аспірант відділу конституційного права і місцевого самоврядування
Інституту держави і права імені В.М. Корецького
Національної академії наук України*

Досліджується впровадження і застосування в державно-правовій науці категорії муніципальних прав та свобод людини і громадянина як особливого нормативно-правового інституту місцевого самоврядування, який відображає місце жителів муніципальних утворень у системі локальної демократії.

Ключові слова: права і свободи людини, локальна демократія, місцеве самоврядування, територіальна громада, муніципальні права.

Права людини є невід'ємною складовою демократичного суспільства. Їх забезпечення та захист є головним обов'язком держави, виконання якого покладене на органи державної влади і управління. Але повсякденне дотримання основних цінностей демократії і прав людини, реалізація багатьох завдань, підвищення якості життя населення здійснюється, в першу чергу, у конкретних територіальних громадах. Саме на локальному рівні функціонування соціуму людина продукує так звані локальні інтереси, що торкаються широкого розмаїття індивідуальних та групових, колективних прав і свобод та знаходять своє відображення і виступають саме як права та свободи людини, які вона потребує і здійснює в різних сферах життєдіяльності чи особисто, чи разом з іншими мешканцями відповідної території держави [6, с. 32].

Місцевому самоврядуванню належить важлива роль у реалізації одного

із головних завдань сьогодення – поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства і особистості, оскільки головний сенс, сутність місцевого самоврядування полягає в тому, щоб на рівні кожної окремо взятої особистості здійснювати гармонізацію прав і свобод людини і громадянина з інтересами держави і суспільства [15, с. 7–12]. Саме така спрямованість місцевого самоврядування відповідає ідеям сучасної демократичної правової соціальної держави, найвища цінність якої – людина, її права і свободи.

З принципу локальної реалізації прав і свобод людини впливає феномен муніципальних прав особистості, які мають відносно самостійне значення як нормативно-правовий інститут місцевої самоврядності і, відповідно, важливий інститут муніципальної демократії, який одержує у цій якості конституційне визнання [14, с. 369–374].

Актуальні питання конституційно-правового статусу людини і громадянина

Метою статті є розгляд та дослідження становлення та розвитку феномену муніципальних прав особистості, які виникають у сфері та в процесі функціонування місцевого самоврядування як специфічна правова категорія та нормативно-правовий інститут локальної демократії.

Формування сучасних поглядів на муніципально-правову проблематику у процесі становлення і розвитку локальної демократії знайшло особливе місце в працях Б.П. Андрусюка, М.О. Баймуратова, Ю.Ю. Бальція, О.В. Батанова, В.І. Борденюка, В.М. Кампа, А.А. Коваленка, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, С.В. Малікова, М.П. Орзіха, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського та інших учених. Щодо формування системи муніципальних прав особистості в рамках публічної самоврядної (муніципальної) влади варто відзначити роботи вітчизняних авторів М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, В.А. Григор'єва, Т.М. Буряка, І.Л. Литвиненко, Г.Г. Танаджи, П.А. Трачука тощо. Втім, в умовах демократизації та децентралізації влади, формування локальної демократії та підвищення ролі системи місцевого самоврядування проблематика становлення та розвитку муніципальних прав людини має об'єктивну тенденцію до актуалізації та поглиблення наукових досліджень.

У сучасний період однією з тенденцій розвитку теорії прав людини є виділення як самостійної підсистеми муніципальних прав людини. Це обумовлено зростанням демократизації суспільства і процесами реформування місцевого самоврядування у контексті визнання людини, її прав і свобод найвищими цінностями, про що неодноразово наголошувалося й у різних міжнародних нормативно-правових актах.

Становлення в нашій країні інституту локальної демократії і повноцінної системи місцевого самоврядування, як правильно зазначає М.О. Баймуратов,

нерозривно пов'язано із проблематикою прав і свобод людини, оскільки саме локальна демократія створює найоптимальніші умови для продукування мешканцями – членами територіальних громад – відповідних індивідуально-колективних інтересів щодо реалізації майже всього спектру прав людини і громадянина, що відбувається у сфері місцевого самоврядування на локальному рівні функціонування соціуму [2, с. 52–56].

Зазначені обставини призводять, як слушно зазначає І.Л. Литвиненко, до значних змін в українській правовій науці у бік переорієнтації досліджуваної наукової проблематики під кутом всебічного визнання і забезпечення прав та свобод людини і громадянина [13, с. 2–4], а також сприяють активізації наукових досліджень, зокрема, й щодо обґрунтування феномену муніципальних прав людини.

Муніципальні права, виходячи із загально методологічних філософських підходів до питання про співвідношення загального, особливого і одиничного, розглядаються як нижній, найбільш складний з точки зору свого змісту рівень правового становища особи, яка входить у структуру такої категорії як конституційний статус людини і громадянина.

Поняття муніципальних прав людини є відносно новим і дискусійним категорійним поняттям для вітчизняної правової науки, яке викликає неоднозначне ставлення до нього з боку науковців, а тому вимагає більш комплексних і ґрунтовних подальших досліджень.

Якщо на думку одних науковців, до категорії муніципальних прав слід відносити колективні права територіальних громад на безпосередні форми народної демократії, зокрема, на участь у здійсненні публічної влади в рамках муніципального утворення, то інші вважають, що муніципальні права у сукупності складають самоуправлінський статус

особи, до якого, крім того, входять особисті, економічні та соціальні права, і що муніципальний рівень взаємовідносин особистості з публічною владою природним чином обумовлює необхідність конкретизації цих прав (як інших конституційних прав) на відповідному рівні правового становища особи, які концептуально можуть бути визначені як відносно самостійна система муніципальних прав і свобод [9, с. 240]. Інші вважають, що такого поняття як муніципальні права взагалі не існує, оскільки вони не передбачені Конституцією країни, а є право на здійснення місцевого самоврядування, яке, за своє суттю, можна віднести до конституційних політичних прав людини [10, с. 53]. Висувається також пропозиція права і свободи людини і громадянина на участь у місцевому самоврядуванні визначати як визнані і забезпечені законом за мешканцями муніципального утворення самоуправлінські суб'єктивні права як міра можливої поведінки для задоволення їх інтересів у сфері місцевого самоврядування [12, с. 7–8].

Одним із тих, хто започаткував ідею муніципальних прав людини, є відомий науковець, доктор юридичних наук М. Бондарь, який ще наприкінці минулого століття сформулював концепцію муніципально-правового становища особи та ввів у науковий обіг поняття колективних та індивідуальних муніципальних прав і свобод, конституційне обґрунтування їх системи, виявлення соціально-правових особливостей тощо [8, с. 8]. Зокрема, на його думку, інститут муніципальних прав і свобод громадян складають ті права, які забезпечують реальні можливості кожному члену суспільства брати участь у вирішенні питань місцевого значення, в управлінні муніципальною власністю, користуванні матеріальними та духовними благами, що розподіляються за територіальним принципом, безперешкодно здійснювати особисту свободу

на основі безпеки й недоторканості людини у місцевому співтоваристві, які у своїй сукупності складають самоуправлінський статус особи як мешканця місцевого співтовариства [8, с. 9].

Серед вітчизняних науковців, хто підтримує ідею виокремлення муніципальних прав і свобод в окрему категорію, слід виокремити докторів юридичних наук М.О. Баймуратова та О.В. Батанова. Зокрема, на думку останнього, нове бачення сучасної людини у контексті становлення інститутів локальної демократії та інституціоналізації муніципальної влади детермінує вимоги її переорієнтації до суто людських проблем – по суті, проблем місцевого значення, і що ідея цінності людської особистості, її прав і свобод найбільш рельєфно прослідковується та апробується на локальному рівні у межах місцевого самоврядування та процесах інституціоналізації муніципальної влади [5, с. 518–519]. Аналогічною є й позиція М.О. Баймуратова, який стверджує, що саме на рівні місцевого самоврядування, його інститутів, проявляються складні різномірні елементи соціального механізму, спрямованого на здійснення реальної можливості самим громадянам брати активну участь у реалізації, забезпеченні та самозахисті своїх прав та свобод, у тому числі і через інститути місцевого самоврядування [3, с. 96–101] і що саме з принципу існування та локальної реалізації прав і свобод людини випливає інституціоналізація феномену «муніципальних прав особистості» [2, с. 52–56]. М.О. Баймуратов акцентує увагу на правовій природі членів територіальних громад, які, на його думку, на локальному рівні функціонують не як громадяни держави, а як мешканці відповідної територіальної одиниці. Таким чином на рівні місцевого самоврядування цілком змінюється система координат, яка панує в державі щодо прав людини.

З рівня «громадянин – держава» права людини переходять на рівень «мешканець – орган місцевого самоврядування» та трансформуються у муніципальні права особистості [1, с. 100].

Обґрунтовуючи власну позицію, прихильники теорії муніципальних прав людини і громадянина стверджують, що саме на локальному рівні людина індивідуально чи разом з іншими в рамках територіальної громади продукує та реалізує свої життєві інтереси, що стосуються широкого спектру індивідуальних та групових, колективних прав і свобод та виступають саме як права і свободи людини, яких вона потребує і здійснює в різних сферах життєдіяльності [1, с. 96]. Що саме у рамках безпосереднього зв'язку індивіда з певною територіальною громадою і у межах цієї територіальної спільноти приводяться у дію соціальний і правовий механізми реалізації багатьох прав і свобод людини [9, с. 3–4].

Характеризуючи муніципальні права й свободи людини, слід брати до уваги той факт, що у своїй матеріальній основі вони мають конституційний зміст і, як зазначає М.С. Бондарь, конституційний рівень свого юридичного закріплення, що має принципове значення з точки зору співвідношення конституційних прав і свобод людини і громадянина з інститутом муніципальних прав, які, на його думку, носять відносно самостійне значення як нормативно-правовий інститут місцевого самоврядування, що у цій якості отримує конституційне обґрунтування [8, с. 35]. Саме муніципальні права, які забезпечують можливість кожному члену територіальної громади брати участь у вирішенні питань місцевого значення, визначають і формують так званий муніципально-правовий статус особи, який розглядається як галузева категорія, що забезпечує конкретизацію конституційного статусу людини і громадянина [9, с. 11]. У юридичній

літературі муніципально-правовий статус особи визначається як особлива муніципально-правова категорія, яка відображає місце і роль людини в системі муніципальної демократії та інтегрує економічні та політичні елементи реального стану громадян як індивідуальних і асоційованих (спільних) учасників муніципально-правових відносин [11, с. 31–37].

Слушною, на наш погляд, є думка, що відмінність між конституційно-правовим статусом людини і громадянина та правовим статусом особи у місцевому самоврядуванні полягає у відмінностях публічно-правового зв'язку людини із владою, державою, суспільством або іншим суб'єктом суспільних відносин, у які вона вступає, територіальними межами прояву її життєво важливих функцій, джерелом прав та свобод, які зумовлюють ці статуси [5, с. 534], співвідносяться між собою як загальне і особливе з відповідними юридичними наслідками [13, с. 3–5].

Правове становище та правовий статус особи як мешканця певного населеного пункту характеризується органічною єдністю двох груп муніципальних прав і свобод – індивідуальних, що належать кожному громадянину окремо і можуть бути реалізовані ним незалежно від інших членів громади, і колективних прав, реалізація яких можлива лише за допомогою колективних дій членів муніципального утворення, і що саме за допомогою цієї єдності забезпечується особистісна орієнтація всієї системи місцевого самоврядування та поєднання індивідуальної свободи з принципами колективізму на місцевому рівні [7, с. 15–20].

Доцільність запровадження терміну «муніципальні права і свободи» як специфічної правової категорії, що характеризує особливий статус особи як мешканця територіальної громади, підтримується й І.М. Литвиненко, яка зазначає, що під муніципальними пра-

вами і свободами слід розуміти ті права, які забезпечують реальні можливості кожному члену територіальної громади брати участь у вирішенні всіх питань місцевого значення, в управлінні комунальною власністю, використовувати всі матеріальні і духовні надбання, що розподіляються за територіальним принципом, відчувати на собі всі позитивні наслідки діяльності самоврядних органів, спрямовані на реальне забезпечення прав і свобод, життєвих потреб та інтересів людини [13, с. 3–5].

Схожі дефініції муніципальних прав пропонують й інші науковці. Так, О.В. Батанов визначає «муніципальні права» як визнані та гарантовані державою природні можливості людини та її асоціацій (територіальних громад) самостійно та під свою відповідальність вирішувати питання місцевого значення в різних сферах суспільного життя, зокрема політичній, економічній, соціальній, культурній, екологічній та інших [4, с. 227].

П.А. Трачук визначає «муніципальні права» як такі, що забезпечують реальні можливості кожному жителю брати участь у вирішенні питань місцевого значення, зокрема, в управлінні комунальною власністю, використовувати всі матеріальні та духовні надбання, що розподіляються за територіальним принципом, відчувати на собі всі позитивні наслідки діяльності органів місцевого самоврядування, спрямовані на реальне забезпечення прав та свобод, життєвих потреб і інтересів людини у будь-якій сфері місцевого життя [17, с. 204]. А.А. Коваленко розглядає муніципальні права як суб'єктивні права, що надають можливості мешканцям муніципального утворення брати участь у вирішенні питань місцевого значення, користуватися матеріальними, духовними та іншими благами, надання яких є обов'язком органів місцевого самоврядування [11, с. 31–37].

На визнанні категорії муніципальних прав і свобод людини й важливості їх заохочення та захисту саме на рівні місцевої влади наголошують й різні міжнародні організації, зокрема, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи, у резолюції якого від 4 березня 2010 р. зазначається, що, враховуючи тісний зв'язок між громадянами й їх виборними представниками на цьому рівні, місцеві й регіональні влади як найкраще можуть аналізувати становище у сфері прав людини, виявляти відповідні проблеми й здійснювати дії щодо їх вирішення, що саме на цій основі у регіонах, містах та міських кварталах, тобто якомога ближче до повсякденного життя людей, повинно забезпечуватися дотримання прав людини [18]. У просуванні ідеї виокремлення категорії муніципальних прав людини та визнання територіальних громад як ключових учасників щодо забезпечення прав людини на локальному рівні провідну роль відіграють й інші міжнародні організації, такі як Міжнародна організація органів місцевого самоврядування, Міжнародна організація об'єднаних міст і місцевих урядів (UCLG – United Cities and Local Governments), Форум місцевих органів влади з соціальної інтеграції і демократії (FAL – Forum of Local Authorities), Всесвітній форум для приміських влад (FALP), Програма ООН з населених пунктів (ООН – ХАБІ-ТАТ), Європейська асоціація місцевої демократії (ALDA) та деякі інші. Так, у прийнятій в 2000 році Європейській Хартії з охорони прав людини у місті (European Charter for the Safeguarding of the Human Rights in the City) зазначається, що муніципальні органи влади у співпраці з іншими структурами у межах національного законодавства повинні сприяти інтеграції мешканців міст у суспільне життя, залучати до управління справами міста, зробити муніципальне управління більш ефек-

тивним і доступним для громадськості, створювати відповідний механізм реалізації прав людини у місті, особливо наголошуючи на заохоченні розвитку інститутів примирення та несудових форм захисту. Крім того, закріплюється ціла низка громадянських, політичних, соціальних, економічних та культурних прав, серед яких можна виокремити такі права, як право на гідне житло, на захист від забруднення, право на здійснення демократичного контролю над осередком свого проживання, на охорону здоров'я (розбудова закладів для надання медичних послуг), культурне дозвілля (наявність спортивних та інших культурних споруд), свободу пересування (забезпечення мережею громадського транспорту), забезпечення водою та іншими енергетичними ресурсами і відповідною комунікацією тощо. Схожий перелік прав людини – члена місцевої громади – закріплений також у Всесвітній (глобальній) Хартії-порядку денного з прав людини у місті (Global Charter-Agenda on Human Rights in the City), яка була прийнята у 2011 році [19]. Хартія не претендує на вичерпний перелік прав людини у місті та широту їх застосування, надаючи можливість громадам визначати це самостійно. Головне, що учасники Хартії зобов'язуються розвивати державну політику на локальному рівні у напрямку захисту прав людини і робити муніципальне управління більш ефективним, доступним для громадськості.

Феномен «муніципальних прав людини», як вірно стверджує Г. Танаджи, має важливе та конститууюче

значення відносно перспективного розширення каталогу конституційних прав та свобод людини, бо тільки людина, здійснюючи свою життєдіяльність на локальному рівні функціонування соціуму, може продукувати нові соціально-індивідуальні та соціально-групові (колективні) інтенції, що генерують, формуються та проявляються у сфері повсякденного життя у вигляді трендів, тенденцій, соціальних запитів, потреб та модифікування форм соціальної поведінки, стають соціально важливими та набувають екзистенційного значення, а потім за допомогою держави модифікуються в права, свободи та обов'язки людини, розширюючи тим самим правовий стан людини [16, с. 131–136].

Отже, впровадження і застосування в державно-правовій науці категорії муніципальних прав та свобод людини і громадянина відповідає сучасній спрямованості демократичних перетворень та реформування місцевого самоврядування в Україні, пріоритетним принципом яких є принцип гуманізму – всебічного забезпечення прав, свобод і законних інтересів особи, який є визначальним у системі принципів, що обумовлюють роль і значення місцевого самоврядування, та визначає зміст їх діяльності. Муніципальні права і свободи є визначальними для характеристики особливого муніципально-правового статусу особи як самостійної правової категорії, яка відображає місце жителів муніципальних утворень у системі муніципальної демократії та інтегрує їх політичні і соціально-економічні права і обов'язки, якими вони володіють як члени місцевої громади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Баймуратов М.О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення // Юридична освіта і правова держава: зб. наук. праць. Одеса, 1997. С. 96–101.
2. Баймуратов М.А. Феноменологія муніципальних прав людини // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні Науково-практичний журнал. Київ : «Інтерконтиненталь-Україна», 2013. № 1. Січень-березень. С.52–56.
3. Баймуратов М.А., Григорьев В.А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине. Монография. Одесса : Юридична література, 2003. 244 с.
4. Батанов О.В. Муніципальне право України: Підручник / Відповідальний редактор М.О. Баймуратов. Харьков : «Одіссей», 2008. 528 с.
5. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: Монографія / Відп. ред. М.О. Баймуратов. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2010. 656 с.
6. Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : Монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2001. 260 с.
7. Бондарь Н.С. Местное самоуправление: баланс власти и свободы // Проблемы права, 2004. № 2. С.15–20.
8. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.02 - Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право / Саратовская государственная академия права. Саратов, 1997. 48 с.
9. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России. Москва : Норма, 2008. 278 с.
10. Еремин А.Р. Реализация права человека и гражданина на местное самоуправление: конституционные вопросы: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.02 – Конституционное право; Муниципальное право Саратов, 2003. 58 с.
11. Коваленко Н.В. Обеспечение муниципально-правового статуса личности органами местного самоуправления в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. Белгород, 2015. 42 с.
12. Курманов Э.Р. Права и свободы человека и гражданина по участию в местном самоуправлении (конституционно-правовое исследование) – автореф. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право. Челябинск, 2006. 21 с.
13. Литвиненко І.Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 – Конституційне право / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2003. 12 с.
14. Русанова С.Ю. Муніципальні права членів територіальної громади: поняття та класифікація // Форум права. 2009. № 2. С. 369–374.
15. Скрипкин Г.Ф. Взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. Москва : Юнити-Дана, Закон и право. 2008. 128 с.
16. Танаджи Г.Г. Муніципальні права людини: теоретичні та аксіологічні підходи до поняття та визначення // Порівняльно-правові дослідження. 2008. № 2. С. 131–136.
17. Трачук П.А. Місцеве самоврядування в Україні у контексті конституційних та демократичних реформ: Монографія. Ужгород : КП «Ужгородська міська друкарня», 2006. 567 с.
18. 18-я СЕССИЯ CG (18) 6 4 марта 2010 г. Роль местных и региональных властей в соблюдении прав человека: [електронний ресурс].– Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1593187&Site=COE>.
19. Global Charter-Agenda on Human Rights in the City: [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uclg-cisdp.org/en/committee/mission>.

Исследуется внедрение и использование в государственно-правовой науке категории муниципальных прав и свобод человека и гражданина как особого нормативно-правового института местного самоуправления, который отражает место жителей муниципальных образований в системе локальной демократии.

Ключевые слова: права и свободы человека, локальная демократия, местное самоуправление, территориальное общество, муниципальные права.

The article examines the introduction and use in the state-legal science of the category of municipal rights and freedoms of a person and citizen as a special regulatory and legal institution of local self-government, which reflects the place of residents of municipalities in the system of local democracy.

Key words: human rights, local government, territorial community, members of territorial bulk, residents, citizens, constitutional rights and freedoms, municipal law.

УДК 342.7; 347.155.5

**УКРАЇНО-ЄВРОПЕЙСЬКИЙ АСПЕКТ
ПРИМУСОВОЇ ГОСПІТАЛІЗАЦІЇ ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ
ДО ПСИХІАТРИЧНОГО ЗАКЛАДУ**

**UKRAINIAN-EUROPEAN ASPECT OF THE FORCED
HOSPITALIZATION OF PHYSICAL PERSON
IS TO PSYCHIATRIC ESTABLISHMENT**

Устінова-Бойченко Г.М.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Войчук Т.В.,
*студентка юридичного факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена висвітленню проблемних питань, пов'язаних із наданням психіатричної допомоги у примусовому порядку у вигляді госпіталізації фізичної особи до психіатричного закладу. Розглянуто зміни, які відбуваються в світлі здійснення реформування порядку надання психіатричної допомоги. У результаті проведеного дослідження встановлені проблемні питання процедури примусової госпіталізації фізичної особи до психіатричного закладу та запропоновано шляхи вирішення цих питань.

Ключові слова: недоторканність фізичної особи, немайнові права фізичної особи, психіатрична допомога, примусова госпіталізація до психіатричного закладу, окреме провадження, комісія лікарів-психіатрів.

Актуальність теми обумовлена тим, що протягом останніх декількох років в Україні простежується зростання кількості справ, які порушуються за заявами психіатричних лікарень, а також лікарів-психіатрів із питань примусової госпіталізації до психіатричних закладів. Одним із пріоритетних напрямів державної діяльності є збереження та укріплення здоров'я населення (у тому числі і психічного). Застосування примусових заходів медичного (психіатричного) характеру до фізичних осіб виступає крайнім заходом, який може застосовуватися лише з метою соціаль-

ного захисту особистих та суспільних інтересів у тих випадках, коли надання психіатричної допомоги в добровільному порядку неможливе через об'єктивні обставини (наприклад, наявність психічного розладу, в результаті якого особа не усвідомлює значення своїх дій). Реформування медичної системи, у тому числі системи надання психіатричної допомоги, повинно відбуватися з метою приближення її до демократичних стандартів, що існують у європейському суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що окре-

ними проблемами примусової госпіталізації фізичної особи займалися такі вчені, як В.В. Комаров, О.С. Погребняк, Ю.Д. Притика, С.А. Чванкін, М.М. Ясинок, С.Я. Фурса та інші.

Дослідження питань примусової госпіталізації фізичної особи, як одного з видів психіатричної допомоги, дозволить проаналізувати процесуальну форму зазначеного заходу та його ефективність.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека визнаються в Україні найвищою цінністю і кожен має право на повагу до його гідності. Основний Закон України проголошує право кожної людини на особисту недоторканість, що включає фізичну (тілесну) і психічну недоторканість. Зміст фізичної недоторканності створює можливість фізичної особи автономно вирішувати питання про користування і розпорядження своїм тілом, а психічна – вільно вчиняти дії відповідно до своєї свідомості. Ці норми є безпосередньо діючими.

Право громадянина на медичну допомогу відповідно до цивільного законодавства України належить до категорії особистих немайнових прав, яке забезпечує природне існування фізичної особи. Реалізовувати будь-які особисті немайнові права фізична особа може самостійно і на свій розсуд.

Проте в Конституції передбачена можливість обмеження прав і свобод людини і громадянина, але тільки в тій мірі, в якій це необхідно з метою захисту основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, законних прав і інтересів інших осіб. Обмеження таких невід'ємних прав як право на особисту свободу, недоторканність, свободу пересування має місце при поміщенні особи, яка страждає на психічне захворювання, проти її волі в психіатричний лікувальний заклад [1]. У зв'язку з тим,

що надання особі психіатричної допомоги у примусовому порядку призводить до обмеження її свободи та особистої недоторканності, така процедура може здійснюватися тільки у судовому порядку з обов'язковою участю прокурора як гаранта захисту прав, свобод та інтересів такої особи. Госпіталізація особи до психіатричного закладу є одним із видів психіатричної допомоги у примусовому порядку.

У таких умовах постає питання аналізу цього аспекту на правовому рівні. Теоретичні підходи до вищевказаного питання були втілені на законодавчому рівні, практиці Конституційного Суду України та Європейського Суду з прав людини.

Крім цивільно-процесуального законодавства, порядок примусової госпіталізації в психіатричний заклад регулюється Законом України «Про психіатричну допомогу», який встановлює обов'язки органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з організації надання психіатричної допомоги та правового і соціального захисту осіб, які страждають на психічні розлади, регламентує права та обов'язки фахівців, інших працівників, які беруть участь у наданні психіатричної допомоги [4].

14 листопада 2017 р. Верховна Рада України прийняла в другому читанні законопроект згідно європейських стандартів, який покращив захист прав людини в сфері психіатрії. Новим стало забезпечення доступу до суду осіб, до яких застосовані примусові заходи медичного характеру. Така зміна направлена на реалізацію рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Горшков проти України», де зазначено, що особу примусово утримували в психіатричній установі [6].

Відповідно до закону, лікарі-психіатри можуть надавати свою професійну медичну допомогу тільки в двох випадках: коли особа добровільно звер-

нулася за психіатричною допомогою та коли є обґрунтоване рішення суду щодо примусової госпіталізації. Окрім того, законодавець закріпив, що згода на госпіталізацію фіксується у медичній документації за підписом особи або її законного представника та лікаря-психіатра [9].

Дуже часто особам із психічними розладами проводять так звані «формальні» експертизи, які часто не відповідають критеріям незалежності і якості. Не кожна особа знає своє право на альтернативну медичну експертизу. Тобто особа, до якої застосовуються примусові заходи медичного характеру, має право звернутися до обраного ним незалежного лікаря-психіатра з метою отримання висновку про стан свого психічного здоров'я і про необхідність застосування до неї примусових заходів медичного характеру.

У змінах було втілено рішення Конституційного суду про госпіталізацію недієздатних осіб до установи з надання психіатричної допомоги. Конституційний Суд України чітко визначив необхідність судового контролю при госпіталізації психічнохворої особи без її згоди до закладу з надання психіатричної допомоги. Законодавець оновив нормативний алгоритм, проте не зробив його імперативно судовим.

В окресленому контексті зміни стартували із прийняттям рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення ч. 1 ст. 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу), що знайшло своє відображення у новій редакції Закону України «Про психіатричну допомогу» [5, с. 9].

Відповідно до Цивільного процесуального кодексу України розгляд

цивільних справ про надання особі психіатричної допомоги в примусовому порядку здійснюється в окремому провадженні. Окреме провадження – це один із трьох видів проваджень у суді першої інстанції, в порядку якого розглядається визначене законом коло справ, загальною рисою яких є відсутність у них спору про право і метою яких є встановлення юридичного факту, створення умов здійснення прав або підтвердження наявності чи відсутності неоспорюваних прав. Глава 10 присвячена та врегульовує порядок розгляду справ про надання особі психіатричної допомоги у примусовому порядку [2].

Законом України «Про психіатричну допомогу» (ст. 11–14) визначається, перш за все, коло заявників та предмет заяви по цій категорії цивільних справ. Заявником, по-перше, може бути лікар-психіатр. Предметом його заяви може бути вимога про:

- 1) психіатричний огляд особи у примусовому порядку;
- 2) надання особі амбулаторної психіатричної допомоги;
- 3) продовження амбулаторної психіатричної допомоги у примусовому порядку.

По-друге, заявником може бути представник психіатричного закладу. Предметом його заяви може бути вимога про:

- 1) госпіталізацію особи до психіатричного закладу у примусовому порядку;
- 2) про продовження госпіталізації особи у психіатричному закладі у примусовому порядку [4].

Статтею 339 Цивільного процесуального кодексу України визначено підсудність таких справ. Зокрема, відповідно до частини першої статті 339 ЦПК України за умов, визначених Законом України «Про психіатричну допомогу», заява лікаря-психіатра про проведення психіатричного огляду особи у примусовому порядку, про надання

особі амбулаторної психіатричної допомоги та її продовження в примусовому порядку подається до суду за місцем проживання особи, а заява представника закладу із надання психіатричної допомоги про госпіталізацію особи до закладу з надання психіатричної допомоги у примусовому порядку та заява про продовження такої госпіталізації подаються до суду за місцезнаходженням зазначеного закладу.

Особливою вимогою до заяв про надання психіатричної допомоги у примусовому порядку є обов'язок заявника зазначити підстави для надання психіатричної допомоги у примусовому порядку, встановлені Законом України «Про психіатричну допомогу». Підстави, встановлені зазначеним законом, повинні підтверджуватися певними доданими до заяви документами:

1) до заяви лікаря-психіатра додається висновок лікаря-психіатра;

2) до заяви представника психіатричного закладу додається висновок комісії лікарів-психіатрів та інші відповідні матеріали [2].

Висновок комісії лікарів-психіатрів про примусову госпіталізацію має носити доказовий характер, тобто крім діагнозу і опису стану фізичної особи, повинен міститися виклад конкретних фактів, які мали місце в діях, висловлюваннях, особливості поведінки особи, яка страждає на психічний розлад, на підставі яких прийнято рішення про необхідність примусової госпіталізації. Іншими словами, кожен лікар-психіатр, який приймає рішення про примусову госпіталізацію, повинен скласти предметний доказовий опис, з якого із достатнім ступенем визначеності можна було б зробити висновок, що особа відповідає одному із двох критеріїв, наведених у ст. 14 ЗУ «Про психіатричну допомогу» і є підставою для примусової госпіталізації [4].

Виникає питання: яким повинен бути кількісний склад комісії лікарів-

психіатрів, і чи законний висновок комісії лікарів-психіатрів, до складу якої входить два лікарі-психіатра? Закон відповіді на це питання не дає.

Коли суд приймає рішення про необхідність примусової госпіталізації хворого до психіатричного закладу, лікарі його виконують. У той же час на сьогодні існує ряд європейських документів, які конкретно описують, як це повинно виконуватися. У них, зокрема, йдеться про те, чи повинні психіатри призначити хворому ліки до рішення суду, на скільки годин, діб тощо, тому повинен бути певний алгоритм виконання рішення суду, якого поки що немає в жодному нормативному акті України.

Європейський Суд з прав людини також вказує на те, що закон вимагає, щоб суди розглядали всі справи про примусову госпіталізацію на підставі медичних документів, які є суттєвою гарантією.

Однак виходячи з принципу презумпції невинуватості у вчиненні злочину, закріпленого у ст. 62 Конституції, ст. 2 Кримінального кодексу України, а також із сформульованого у ст. 3 Закону «Про психіатричну допомогу» принципу презумпції психічного здоров'я людини (згідно з яким кожна особа вважається такою, що не має психічного розладу, доки наявність такого розладу не буде встановлено на підставах і в порядку, передбачених зазначеним та іншими законами), судам слід мати на увазі, що до набрання законної сили судовим рішенням про неосудність особи і застосування до неї примусових заходів медичного характеру вона не обмежується в правах, якими наділена згідно із Конституцією і законами України [1, с. 3].

На рішення судів про надання особі психіатричної допомоги в примусовому порядку може бути подано апеляційні, касаційні скарги або подання у порядку, передбаченому ЦПК України.

Європейський Суд з прав людини відносить примусову госпіталізацію

до позбавлення людини фізичної свободи (Рішення по справі «Гюльфуччі проти Франції»). Саме в силу цього роль суду в таких випадках не може зводитися лише до формального задоволення заяви про примусову госпіталізацію особи або про продовження терміну його примусової госпіталізації: суд зобов'язаний упевнитися, що відсутні підстави сумніватися в достовірності та повноті відомостей, представлених лікарями-психіатрами на підтвердження необхідності проведення судового засідання, при цьому такі відомості не можуть мати для суду заздалегідь встановленої сили і підлягають оцінці в повній мірі з іншими доказами [7, с. 8].

Сфера психіатрії особливо чутлива і потребує максимально чіткого й визначеного законодавчого регулювання, аби запобігти зловживанню, дискримінації та створити комфортні нормативні умови для осіб, які страждають на психічні розлади, з одного боку, а з іншого, – для осіб, які таку допомогу надають. Пропонуємо закріпити норму про кількісний склад комісії лікарів-психіатрів, прийняти нормативний акт відповідно до європейських стандартів, про те, чи повинні психіатри призначати хворому ліки до рішення суду, на скільки годин, діб та інше, і встановити певний алгоритм виконання рішення суду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України : закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96 URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (Дата звернення 12.03.2019).
2. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. Дата оновлення 04.11.2018. URL: Режим доступу :<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення 12.03.2019).
3. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (Дата звернення 12.03.2019).
4. Про психіатричну допомогу: Закон України від 22.02.2000 р. № 1489-III. Дата оновлення 20.12.2018. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14>. (Дата звернення 12.03.2019).
5. Рішення Конституційного суду України від 01 червня 2016 р. № 2-рп/2016. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS16019.html (Дата звернення 12.03.2019).
6. Рішення ЄСПЛ від 08 листопада 2005 р. Заява № 67531/01. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_090http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS16019.html (Дата звернення 12.03.2019).
7. Практика ЄСПЛ. Український аспект від 22 серпня 2018 р. URL: <https://www.echr.com.ua/yespl-rozglyanuv-umovi-pravomirnosti-primusovo%D1%97-psixiatrichno%D1%97-gospitalizaci%D1%97/>. (Дата звернення 12.03.2019).
8. Практика ЄСПЛ. Український аспект від 26 липня 2018 р. URL: <https://www.echr.com.ua/translation/sprava-gyulfuchchi-proti-franci-pres-reliz/> (дата звернення 12.03.2019).
9. Українська Гельсінська спілка з прав людини URL: <https://helsinki.org.ua/articles/verhovna-rada-pryjnyala-vazhlyvi-zakonoproekty-napravleni-na-zahyst-osib-iz-psyhichnymy-rozladamy/> (дата звернення 12.03.2019).

Статья посвящена освещению проблемных вопросов, связанных с оказанием психиатрической помощи в принудительном порядке в виде госпитализации физического лица в психиатрическое учреждение. Рассмотрены изменения, которые происходят в связи с осуществлением реформирования порядка оказания психиатрической помощи. В результате проведенного исследования установлены проблемные вопросы процедуры принудительной госпитализации физического лица в психиатрическое учреждение и предложены пути решения этих вопросов.

Ключевые слова: неприкосновенность физического лица, неимущественные права физического лица, психиатрическая помощь, принудительная госпитализация в психиатрическое учреждение, отдельное производство, комиссия врачей-психиатров.

The article is devoted to the coverage of problematic issues related to the provision of psychiatric care in a forced order in the form of hospitalization of an individual to a psychiatric institution. The changes that take place in the light of the reform of the procedure for providing psychiatric care are considered. As a result of the study, problem issues of the procedure of forced hospitalization of an individual to a psychiatric institution were established and ways of solving these issues were proposed.

Key words: immunity of an individual, non-property rights of an individual, psychiatric care, forced hospitalization to a psychiatric institution, separate proceedings, commission of psychiatric doctors.

УДК 342.7

**ДОКТРИНАЛЬНІ ДОСЛІДЖЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА
ЛЮДИНИ НА ТАЄМНИЦЮ ЛИСТУВАННЯ, ТЕЛЕФОННИХ
РОЗМОВ, ТЕЛЕГРАФНОЇ ТА ІНШОЇ КОРЕСПОНДЕНЦІЇ
ТА ЙОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ**

**DOCTRINAL RESEARCH OF CONSTITUTIONAL RIGHTS
ON THE SECRET OF CORRESPONDENCE, TELEPHONE
CONVERSATIONS, TELEGRAPH AND OTHER CORRESPONDENCE
AND ITS ENSURING IN UKRAINE**

Черевко М.О.,

*здобувач кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ*

У статті досліджено основні доктринальні джерела наукових досліджень конституційного права людини на таємницю кореспонденції, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та його забезпечення шляхом аналізу сучасного стану та перспективи їх розвитку в Україні.

Ключові слова: таємниця листування, таємниця телефонних розмов, таємниця кореспонденції, доктрина, доктринальні дослідження.

Постановка проблеми та її актуальність. Проблема забезпечення конституційного права людини на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (надалі – конституційного права людини на таємницю кореспонденції) в Україні стала предметом підвищеної уваги української спільноти на початку 2000-х років. Люди, отримавши більші можливості для спілкування між собою, стали менш захищеними від втручання третіх осіб в їх особисте життя та професійну діяльність.

Швидкий темп розвитку сфери надання послуг телекомунікацій та високий рівень спеціальних засобів, програмного забезпечення та технологій для зняття інформації з каналів зв'язку значно випереджує темп адаптації правового закріплення забезпечення конституційного права людини на таємницю в Україні. Поділяємо думку

М.В. Савчина про те, що конституційна доктрина – це, насамперед, певна інтелектуальна спадщина, яка покладена в основу законодавства та судової практики, що набуває якостей джерела права [11, с. 97–98]. На моє переконання, підґрунтям для розробки та прийняття необхідних та дієвих нормативно-правових актів задля забезпеченням таємниці кореспонденції в Україні, є наукова доктрина. Особливо актуальним постає питання аналізу сучасного стану доктринальних досліджень у сфері таємниці кореспонденції задля побудови перспектив втілення наукових досліджень у практичну правову діяльність через закони в майбутньому.

Аналіз досліджень та публікацій. Дослідженню конституційного права людини на таємницю кореспонденції присвячені праці українських та зарубіжних науковців, таких як Г.А. Алібаєва [7], А.В. Бурилов [5], Ю.М. Гроше-

вий [6], С.К. Жетпісов [7], В.А. Жилкін [8], О.В. Пушкіна [10], А.В. Самотуга [12], Н.В. Токар [13], Н.В. Устименко [14], Г.В. Шагара [15], О.Г. Шило [6] та інші. Їх можна охарактеризувати лише як фрагментарні, та такі, що не вирішують проблему забезпечення конституційного права людини на таємницю кореспонденції в Україні в цілому.

Мета статті полягає у дослідженні основних наукових джерел доктринальних досліджень конституційного права людини на таємницю кореспонденції та його забезпечення в Україні. А отже, для досягнення мети необхідно виконати такі завдання: здійснення аналізу сучасного стану наукової доктрини конституційного права людини на таємницю кореспонденції в Україні, дослідження наукових поглядів зарубіжних вчених (для порівняння) та прогнозування перспектив розвитку напрямів доктринальних досліджень у майбутньому.

Виклад основного матеріалу. Правове закріплення права людини на таємницю кореспонденції в Україні на найвищому, конституційному рівні, відбулося лише наприкінці 20-х років ХХ століття (п. 16 розділ II Конституції Української Народної Республіки 1918 р.), хоча передумови його визнання державою були сформовані набагато раніше [2].

Забезпечення таємниці кореспонденції в різні історичні епохи державною владою розумілося по-різному. Випадки перлюстрації, як правило, знаходили своє місце під час спілкування між високопосадовцями та особами, які мали безпосередній вплив на формування політики в державі та формування настроїв суспільства в цілому.

При радянській владі в Україні забезпечення конституційного права людини на таємницю листування почалося з 1937 р., а з 1978 р. і на таємницю телефонних розмов. Воно носило лише декларативний характер, а тому науковці радянських часів намагалися

зосереджувати свою увагу, як правило, на інших проблемах, які жодним чином не могли загрожувати тоталітарній владі, оскільки перлюстрація і надалі залишалася основним інструментом маніпуляцій та тиску [3, с. 4].

Поновлення української державності в 1991 р. обумовило необхідність здійснення в Україні кардинальних демократичних перетворень та запровадження у вітчизняну державно-правову практику загальноновизнаних надбань сучасної теорії конституціоналізму [8, с. 3]. «Французька модель» європейського конституціоналізму, положення ст. 12 Загальної декларації із прав людини (1948 р.) та ст. 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (1966 р.), значно вплинули на розробку проекту та прийняття в подальшому положення чинної на сьогодні ст. 31 Конституції України (1996 р.) (право людини на таємницю кореспонденції) та значно розширило його у порівнянні із положеннями ст. 127 Конституції УРСР (1937 р.) та ст. 54 Конституції УРСР (1978 р.) [1, с. 3, 4].

Беззаперечно завдяки науковим дослідженням українських вчених у період «сталого» (1996-2004 рр.) та «міжмайданного» конституціоналізму (2004-2014 рр.), законодавцями також було удосконалено юридичний механізм реалізації гарантії таємниці кореспонденції через притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності. Так, положення ст. 131 Кримінального кодексу УРСР 1960 р. (чинного з 1991 і до 2001 р.) замінено на ст. 163 Кримінального кодексу України, 2001 р.). Удосконалено юридичний механізм «законного обмеження» таємниці кореспонденції в процесі кримінального провадження державними правоохоронними органами (ст. 14-1, ст. 187, 181-1 КПК України, 1961 р. зі змінами (чинний з 1991 по 2012 р.) замінено на ст. 14, абз. 2 ч. 4 ст. 258, ст. 261-266 КПК України, 2012 р. зі змінами (чинний з 2013 р. і до сьогодні).

Прикладом такого доктринального дослідження є наукова стаття Ю.М. Грошевого та О.Г. Шила. «Забезпечення права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції при проведенні досудового розслідування злочинів», у якій автори проводять поглиблений аналіз обраної проблеми та доходять висновків про існування необхідності вдосконалення механізму забезпечення досліджуваного права у сфері кримінального судочинства при застосуванні слідчих дій у вигляді зняття інформації з каналів зв'язку та накладення арешту на кореспонденцію [6, с. 158–167].

Не менш важливим кроком в українському законотворенні, не без участі науковців, стало закріплення реалізації конституційного права на таємницю кореспонденції в цивільному законодавстві, а саме через утвердження права на таємницю кореспонденції в ст. 270, 306 ЦК України (2003 р.) як одного із видів особистих немайнових прав людини. Прикладом доктринальних досліджень є дисертаційне дослідження Н.В. Устименко на тему: «Таємниці особистого життя людини та їх цивільно-правова охорона», який розробив комплексний підхід до аналізу правової природи, специфіки правового регулювання особистих немайнових прав людини, не пов'язаних із майновими, в тому числі і права людини на таємницю кореспонденції [14, с. 5]. Автор, досліджуючи поняття «таємниці особистого життя людини» та видів таємниць особистого життя людини, надає характеристику правовому режиму таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції на підставі аналізу чинного законодавства України та міжнародно-правового законодавства. Н.В. Устименко переконаний, що особисте спілкування людей за допомогою послуг підприємств зв'язку є одним із важливих елементів їх особистого життя, а тому охороні недоторканності

засобів особистого спілкування в теорії і на практиці необхідно приділяти багато уваги.

Варто зауважити, що на сьогодні серед науковців відсутня єдина точка зору щодо власне самої концепції правової природи конституційного права людини на таємницю кореспонденції. Щодо неоднозначності розуміння його змісту відстоює власну наукову позицію Н.В. Токар у науковій статті «Право на таємницю кореспонденції і телефонних розмов як самостійне право людини: обґрунтування наукової концепції». Автор, дослідивши причини існування дуалізму концепції «особистісного» та концепції «самостійного права», серед причин виокремила особливості міжнародно-правової регламентації права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов та їх історичну обумовленість [13, с. 216–226]. Автор доходить висновку, що на сьогодні в наукових джерелах застосовуються дві протилежні концепції розуміння досліджуваного права, суттю яких є розуміння названого права як складової права на недоторканість приватного життя та звуження його призначення охороною відомостей щодо особистого та сімейного життя особи; визнання самостійного значення цього права та його поширення на більшу сферу суспільних відносин, відповідно до чого охорона особистого життя є лише одним із його проявів.

Варто зауважити, що основним ядром доктринальних досліджень конституційного права людини на таємницю кореспонденції можна назвати праці українських науковців-конституціоналістів, серед яких О.В. Пушкіна та А.В. Самотуга. Проблема забезпечення конституційного права людини на таємницю кореспонденції розглядається мною лише побіжно, та в розрізі системи конституційних прав людини в цілому.

Так, О.В. Пушкіна (дисертація на здобуття наукового ступеня доктора

юридичних наук «Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики») переконана, що нагальною потребою сьогодення в Україні є не лише вдосконалення діяльності окремих органів державної влади як активного учасника конституційного механізму забезпечення прав людини і громадянина в Україні, а й сприяння розвитку громадянського суспільства (неурядових правозахисних організацій, асоціацій громадян та громадських союзів) [10, с. 8].

Не менш важливим внеском у доктрину конституційного права людини на таємницю кореспонденції є дисертаційне дослідження А.В. Самогути, який у дисертації «Особисті права і свободи людини у США та їх захист поліцією», провівши комплексний науковий аналіз теоретичних і нормативних аспектів становлення, розвитку та функціонування конституційного інституту особистих прав і свобод людини у США, зауважив особливу роль поліції в їх захисті [12, с. 4]. Автор запропонував вдосконалити чинне законодавство у сфері нормативно-правового регулювання зазначеного інституту та використати досвід поліції США в діяльності органів системи МВС України.

Окремим важливим блоком доктринальних джерел є дисертації та наукові статті зарубіжних науковців. Позитивним досвідом для вдосконалення правового закріплення права людини на таємницю кореспонденції та телефонних розмов можуть бути результати дослідження зарубіжного науковця А.В. Бурилова (РФ), який у дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня юридичних наук «Право на таємницю листування, телефонних розмов, поштових, телеграфних і інших повідомлень в РФ: конституційно-правовий аналіз» розглянув зміст та запропонував авторське розуміння дефініції «конституційного права кожної людини

на таємницю листування, телефонних переговорів, поштових, телеграфних та інших повідомлень», в тому числі і у його співвідношенні з законодавчим поняттям «таємниця зв'язку» [5, с. 3]. Також автором проведено аналіз конституційно-правових підстав і умов обмеження конституційного права в РФ, США, Великобританії, Німеччини, Франції, Королівства Іспанії, Швейцарської Конфедерації та Королівства Нідерландів та запропоновано зміни до чинного російського законодавства.

Також можуть бути взяті до уваги наукові здобутки зарубіжного науковця Г.В. Шагари (РФ), який у дисертаційному дослідженні на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук «Конституційне право громадян на таємницю листування, телефонних розмов і його обмеження кримінально процесуальними засобами» розкрив сутність та роль конституційного права на таємницю телефонних розмов та визначив правові підстави його обмеження кримінально-процесуальними засобами [15, с. 4]. Автором проаналізовано законодавчий механізм захисту конституційного права людини від такого обмеження з урахуванням судової практики прийняття рішень про проведення слідчих дій та доповідей Уповноваженого з прав людини в РФ та акцентовано увагу на ролі міжнародного законодавства та вимог права європейського співтовариства в забезпеченні гарантій прав на таємницю телефонних переговорів для РФ.

Власної наукової позиції притримується В.О. Жилкін (Латвія) у науковій статті «Перспективи і шляхи вирішення проблеми дотримання права на таємницю кореспонденції в контексті боротьби зі злочинністю в Фінляндії». Автор, проаналізувавши правове закріплення права людини на таємницю кореспонденції та телефонних розмов у Фінляндії, переконаний, що в цілому воно відповідає конвенції та прин-

ципам, встановленим прецедентною практикою Європейського Суду з прав людини, проте національна безпека, боротьба зі злочинністю і міжнародним тероризмом потребує окремих змін до законодавства [8, с. 92–97]. В.О. Жилкін наголошує, що відсутність єдиного розуміння визначення «тероризм» на міжнародному рівні ускладнює перемовини про «кібертероризм» як про явище, криміналізація якого необхідна як універсальна для міжнародного суспільства. Повністю погоджуємося із пропозицією зазначеного автора про те, що зміни до законодавства повинні вміщувати чіткі правила з метою забезпечення безпеки громадян, адекватне визначення обставин і умов, за яких державна влада уповноважена приймати примусові заходи.

Наріжним каменем сучасної демократії є інститут недоторканності приватного життя, а його центральним елементом – конфіденційне спілкування з іншими людьми із використанням засобів особистого спілкування визначили зарубіжні науковці С.К. Жетпісов та Г.А. Алібаєва (Республіка Казахстан) у науковій статті «Приватне життя і інформаційні технології: досвід сучасного правового регулювання» [7, с. 123–128]. Грунтуючись на результатах аналізу правового регулювання забезпечення таємниці кореспонденції, науковці дійшли висновку про відсутність обов'язкового судового контролю в Республіці Казахстан за обмеженням недоторканності приватного життя. Враховуючи позитивний зарубіжний досвід, С.К. Жетпісов та Г.А. Алібаєва пропонують удосконалити механізм забезпечення конституційного права на таємницю кореспонденції та приділити більше уваги використанню персональних карток та досьє, біометрії, контролю за комунікаціями (телефонних розмов, телефонних та телефаксних повідомлень), переходу повідомлень інтернет і електронної пошти та відеоспостереженню.

Отже, в наукових статтях зарубіжних науковців висвітлено аналогічний як і в Україні, ряд проблем, пов'язаних із правом людини на таємницю кореспонденції та його забезпеченням, серед яких, наприклад, розуміння правової природи змісту основних понять, генезу виникнення та розвитку права людини на таємницю кореспонденції, його правове закріплення в національному законодавстві тієї чи іншої зарубіжної держави та гармонізація з міжнародним законодавством.

Висновки. Підсумовуючи результати аналізу доктринальних досліджень конституційного права людини на таємницю кореспонденції та його забезпечення в Україні, доходимо висновку, що основними науковими джерелами є дисертаційні дослідження на здобуття наукових ступенів кандидата та доктора юридичних наук, монографії, наукові статті, тези науковців як у галузі конституційного, адміністративного, кримінального, кримінально-процесуального процесу, кримінально-виконавчого та цивільного права України, так і зарубіжних держав. Більшість дисертаційних праць присвячена забезпеченню конституційних прав і свобод людини в Україні в цілому, а не окремо взятому праву людини на таємницю кореспонденції.

У залежності від напрямку дослідження наукові джерела можна угрупувати як такі, що присвячені питанням: 1) з'ясування та розкриття сутності і правової природи, концепції конституційного права на таємницю кореспонденції та телефонних розмов; 2) дослідження основних причин виникнення та генези його розвитку; 3) правового закріплення та узгодженості конституційної норми «права людини на таємницю кореспонденції та телефонних розмов» із нормами інших галузей права та нормами міжнародного законодавства, їх гармонізації; 4) обмеження права з визначених підстав, в тому числі

в умовах військового чи надзвичайного стану; 5) забезпечення досліджуваного права через удосконалення механізму системи забезпечення прав та свобод людини та громадянина в цілому, органами внутрішніх справ, прокуратури, іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та уповноваженим із прав людини (омбудсменом); 6) забезпечення права людини на таємницю кореспонденції та телефонні розмови в зарубіжних країнах. Пропозиціями науковців в основному є вирішення проблем невідповідності законодавства реальній правовій дійсності шляхом внесення поправок до діючого законодавства та прийняття нових спеціальних законів.

Зважаючи на плюралізм висловлених наукових думок щодо різних аспектів конституційного права людини на таємницю кореспонденції, можна зробити висновок, що його наукова доктрина на сьогодні перебуває на етапі формування. Враховуючи знаходження сучасного конституціоналізму на етапі європеїзації, перспективи розвитку напрямів доктринальних досліджень конституційного права людини на таємницю кореспонденції вбачаю у вивченні науковцями міжнародного досвіду, в тому числі і альтернативного європейському, з обов'язковим врахуванням реалій правової дійсності та рівня розвитку інформаційних технологій та телекомунікацій майбутнього.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України / Офіційний вісник України від 01.10.2010. Спеціальний випуск, стор. 15, стаття 2598 [текст]. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Конституція УНР, прийнята 29.04.1918 року. Конституційні акти України, 1917-1920 рр.. Невідомі конституції України, К. : Філ. і соціологічна думка, 1992 р.
3. Конституція УРСР, 1937 [текст]. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>.
4. Конституція УРСР, 1978 [текст]. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>.
5. Бурылов А.В. Право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений в Российской Федерации: Конституционно-правовой анализ: автореф. дисс. на соиск. уч. степени к. ю. н. спец. 12.00.02-Конст.; Муницип. право /А.В. Бурылов; Науч. рук. В.А. Кочев; Пермский гос. ун-т. Кафедра конституционного и финансового права. Екатеринбург, 2003. 23 с.
6. Грошевий Ю.М. та Шило О.Г. Забезпечення права на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції при проведенні досудового розслідування злочинів / Ю.М. Грошевий, О.Г. Шило // Питання боротьби зі злочинністю: зб. наук. пр. Харків : Право, 2012. Вип. 23. С. 158–167.
7. Жетписов С.К., Алибаева Г.А. Частная жизнь и информационные технологии: опыт современного правового регулирования // Вестник КазНУ. Сер. юридическая. Вып № 3 (75). 2015. С. 123–128
8. Жилкин В.А. Перспективы и пути решения проблемы соблюдения права на тайну корреспонденции в контексте борьбы с преступностью в Финляндии // Журнал «Юридическая наука», Издательство : Некоммерческое партнерство Евразийский центр сравнительных исследований (Москва), Вып. № 3, 2015. С. 92–97.
9. Колісник В.П. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / За ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша. Х. : Право, 2008. 416 с.
10. Пушкіна О.В. Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики / автореф. дис ... д. ю. н.: 12.00.02 / О.В. Пушкіна. Нац. юр. академія Укр. ім. Ярослава Мудрого. Харків., 2008. С. 8.
11. Савчин М.В. Конституційне право України: Підручник / відп. ред. проф., д. ю. н. М.О. Баймуратов. К. : Правова єдність, 2009. 1008 с.

12. Самотуга А.В. Особисті права і свободи людини у США та їх захист поліцією / автореф. дис. ... к. ю. н.: 12.00.02 / Одеська нац. юр. академія. Одеса, 2007. С. 4.

13. Токар Н.В. Право на таємницю кореспонденції і телефонних розмов як самостійне право людини: обґрунтування наукової концепції // Проблеми сучасного права. Адміністративне право і процес. № 1 (15). 2016, с.216–226.

14. Устименко Н.В. Таємниці особистого життя людини та їх цивільно-правова охорона // автореф. дис. к. ю. н.: спец. 12.00.03 / Н.В. Устименко. Нац. юр. акад. України ім. Я. Мудрого, Харків, 2001. С. 5.

15. Шагара Г.В. Конституционное право граждан на тайну телефонных переговоров и его ограничение уголовно-процессуальными средствами: дисс. ... к. ю. н.: спец. 12.00.02 «Конст.право; конст. и судебн. процесс; муницип. право»; 12.00.09 «уголовный процесс» / Г.В. Шагара. Москва, 2014. 188 с.

В статье исследованы основные доктринальные источники научных исследований конституционного права человека на тайну корреспонденции, телефонных разговоров, телеграфной и другой корреспонденции и его обеспечения путем анализа современного состояния и перспективы их развития в Украине.

Ключевые слова: тайна переписки, тайна телефонных разговоров, тайна корреспонденции, доктрина, доктринальные исследования.

The article examines the main doctrinal sources of scientific research on the constitutional human right to correspondence, telephone conversations, telegraph and other correspondence, and its provision by analyzing the current state and prospects for their development in Ukraine.

Key words: secret of correspondence, secret of telephone conversations, secret of correspondence, doctrine, doctrinal research.

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМ ЯК СУЧАСНА НАУКА

УДК 342.736

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ ФОРМ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ

CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF IMPLEMENTING THE FORMS OF E-DEMOCRACY IN UKRAINE

Городницький П.С.,

*аспірант кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ*

Конституціоналізм як сучасна наука

У статті розкриваються конституційні засади впровадження форм електронної демократії в Україні. Автором визначено поняття та суть електронної демократії та встановлено її основні форми. На основі аналізу чинного законодавства здійснено характеристику таких форм електронної демократії, як електронні звернення та електронні петиції громадян.

Ключові слова: конституційні засади, форми електронної демократії, електронна демократія, електронне звернення, електронна петиція.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку суспільства характеризується широким впровадженням в усі сфери суспільного життя новітніх інформаційно-комунікаційних технологій. Спочатку новітні інформаційно-комунікаційні технології ввійшли у приватну сферу функціонування суспільства, але їх стрімке розповсюдження та дійсна зручність, а також те, що використання таких технологій дозволяє оптимізувати багато процесів, зумовили необхідність їх застосування й у державному секторі. Держава, усвідомлюючи необхідність та неминучість змін, починає формувати нову систему взаємодії громадян та органів публічної влади – систему електронної демократії. Саме впровадження електронної демократії як нової форми суспільних відносин, відсутність цілісного нормативно-правового регулювання цього

явища зумовлює необхідність його комплексного наукового дослідження.

Аналіз останніх наукових досліджень за проблематикою. Необхідно наголосити, що окремі аспекти електронної демократії досліджувалися у роботах, предметом дослідження в яких виступали державне управління, публічне адміністрування, політичні відносини тощо. Зокрема, в цьому напрямку, можна виділити праці А.І. Семенченка, Н.В. Грицяка, О.Б. Кукаріна, І.Б. Жилиєва, С.В. Дзюби, І.А. Рубана, Л.М. Усаченко, О.М. Руденко, С.О. Бойчуна та інших. В той же час, у юридичній науці питання, присвячені функціонуванню електронної демократії, дослідженню її правової природи проведено не на достатньому рівні.

Формулювання цілей (мети) статті. Основною метою наукової статті є розкриття конституційних засад впро-

вадження форм електронної демократії в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Демократична теорія і практика, пов'язані з ідеями свободи та рівності, є видатними досягненнями людської цивілізації. Зароджена в Давніх Афінах як влада відносно невеликої групи вільних громадян, демократія в процесі свого тисячолітнього розвитку розширила власну соціальну базу, тобто коло осіб, на яких спирається та в інтересах яких здійснює владу держава. Міста-держави часів Середньовіччя і Відродження, традиції козацької України є прикладами демократичної практики, що постійно вдосконалювалися. Доба буржуазних революцій започаткувала процес подолання юридичної нерівності й розширення політичної та економічної свободи особистості. Відбулася зміна уявлень про співвідношення суспільства і держави – народ перестав сприйматися як пасивне населення, що підкорене державі, натомість він почав виступати повновладним сувереном. Сама ж держава в таких умовах перетворюється на демократичну організацію влади вільних і рівних індивідів [1, с. 321].

Сучасна правова енциклопедія визначає, що демократія (гр. *democra-tia* – народовладдя, від *demos* – народ + *cratos* – влада) – народовладдя, здійснення влади народом безпосередньо (безпосередня демократія: вибори, референдуми та інше) або через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (представницька демократія) [2, с. 90].

Ідея народовладдя належить до передових ідей світового конституціоналізму. На українських теренах вона знайшла свою концептовану матеріалізацію передусім у Декларації про державний суверенітет України та Конституції України [3, с. 167].

Формами реалізації повновладдя народу є пряма та представницька демо-

кратія. Безпосередня (пряма) форма демократії передбачає те, що народ бере участь у виборах та референдумах і тим самим формує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також затверджує відповідні рішення або ухвалює закони. У свою чергу, представницька форма демократії передбачає те, що народ здійснює свою владу через ним же обрані органи державної влади та органи місцевого самоврядування [3, с. 168].

Разом з тим, розвиток суспільства, який сьогодні характеризується широким впровадженням в усі сфери діяльності людей новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, на практиці зумовлює трансформацію усталених суспільних відносин та виникнення їх нових форм. Однією із таких форм і виступає електронна демократія.

Стратегією розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року № 386-р «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні», визначено, що електронна демократія виступає формою суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій [4].

Більш ґрунтовно явище електронної демократії розкривається у Концепції розвитку електронної демократії в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 року № 797-р «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації», якою, зокрема, передбачено, що електронна демократія – форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самовряду-

вання шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій у демократичних процесах, що дає змогу посилити участь, ініціативність та залучення громадян на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівні до публічного життя; поліпшити прозорість процесу прийняття рішень, а також підзвітність демократичних інститутів; поліпшити зворотну реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу громадян до процесу прийняття рішень [5].

Зазначеною вище концепцією наголошено, що з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій із метою розширення можливостей участі громадян у процесі державотворення та державного управління все більше застосовуються інструменти електронної демократії. Найбільш поширеними інструментами електронної демократії, що застосовуються сьогодні в Україні як на загальнодержавному, так і на місцевому рівні, є електронні консультації, електронні петиції, електронні звернення, бюджети участі (громадські бюджети) [5].

Рекомендаціями Ради Європи щодо електронної демократії наголошено, що поняття «електронна демократія» включає в себе наступні сектори або інструменти: електронний парламент, електронне законодавство, електронне правосуддя, електронне посередництво, електронну ініціативу, електронні вибори, електронний референдум, електронне голосування, електронні консультації, електронні звернення, електронну агітацію, електронний підрахунок голосів та електронні опитування [6].

Надалі пропонуємо зупинитися на деяких із перелічених інструментів, які впроваджені в Україні та використовуються як на державному, так і на місцевому рівні. Зокрема, широкого розповсюдження останнім часом набрали

такі інструменти, як електронні звернення та електронні петиції громадян.

Статтею 38 Конституції України передбачено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [7].

Необхідно наголосити, що за своєю природою право брати участь в управлінні державними справами є одним із найважливіших суб'єктивних політичних прав громадян, а також основоположним принципом взаємовідносин між державою та громадянином [8, с. 288].

Конституційний принцип участі громадян в управлінні державними справами, закріплений у статті 38 Основного Закону, знаходить свою реалізацію і в такій важливій формі як звернення громадян [8, с. 297].

Так, статтею 40 Конституції України передбачено, що 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 [7].

Зазначена норма Основного Закону знаходить своє подальше втілення у Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року.

Зокрема, статтею 1 зазначеного закону визначено, що 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. Таке ж право надано й особам, які не є громадянами України, однак законно знаходяться на її території [9].

Необхідно наголосити, що Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року порівняно з Конституцією України розширено перелік суб'єктів, до яких можна звертатися в порядку, визначеному Законом. Зокрема, надається право на звернення не тільки до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, яке передбачене положеннями Основного Закону, а й до об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та засобів масової інформації.

Аналізуючи означені положення Конституції України та означеного закону в цілому, можна зазначити, що звернення може бути: викладене в усній чи письмовій формі; подано індивідуально чи колективно (групою осіб); викладене у формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги.

У контексті нашого дослідження актуальним постає питання вивчення правової природи електронного звернення як форми участі громадян в управлінні державними справами в умовах розвитку електронної демократії, а тому надалі пропонуємо зосередити свою увагу саме на розгляді питань, пов'язаних із функціонуванням в Україні такого інструменту залучення громадян як «електронне звернення».

А.І. Семенченко, Н.В. Грицяк та І.Б. Жилаєв зазначають, що електронне звернення – це електронна доставка зауважень чи рекомендацій: громадяни, формуючи та підписуючи звернення, можуть брати участь в обговоренні важливої суспільної теми в режимі онлайн. Е-звернення можуть мати різні форми. Вони спрямовуються на полегшення

контакту громадян з органами державної влади, іншими демократичними інститутами, стимулюють громадську дискусію [10, с. 32].

Необхідно зазначити, що питання, присвячені електронному зверненню, розкриваються не тільки в Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року, а й в Концепції розвитку електронної демократії в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 року № 797-р «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації».

Електронне звернення визначається згаданою Концепцією як письмове звернення, надіслане з використанням Інтернету, електронних засобів зв'язку [5].

Таке визначення електронного звернення цілком кореспондує з його описом, наданим в Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року.

Зокрема, частиною 6 статті 5 цього Закону встановлено, що письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення) [9].

Аналізуючи вказані положення згаданої вище Концепції та Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року, можна констатувати, що електронне звернення є різновидом письмового звернення, яке надсилається до суб'єктів, уповноважених на його розгляд, за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій із використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку.

Як і будь-яке інше звернення, електронне звернення повинно відповідати

певним визначенням Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року вимогам.

Зокрема, опираючись на загальні вимоги, які висуваються до звернень, можна зазначити, що в електронному зверненні повинно бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Крім того, будь-яке письмове звернення, а отже й електронне як його різновид, повинно бути підписано заявником із зазначенням дати. Що стосується додаткових вимог, то в електронному зверненні також необхідно зазначити електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним.

Аналізуючи зазначені положення, можна припустити, що одним із проблемних питань в частині дотримання вимог, яким повинно відповідати електронне звернення, є вимога щодо його підписання заявником.

У частині 7 статті 5 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року вказано, що застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається [9].

Попри це, вказане положення зазначеного Закону, на нашу думку, зовсім не означає, що електронне звернення може бути направлено без підпису заявника. В цьому випадку законодавець надає особам, які бажають звернутися до визначеного Законом кола осіб, можливість підписати його не тільки за допомогою використання електронного цифрового підпису, а й у інший спосіб. Зокрема, ми вважаємо, що для підписання електронного звернення можна застосувати наступний алгоритм дій: 1) роздрукувати звернення на паперовому носії; 2) підписати зазначене звернення; 3) відсканувати підпи-

сане звернення за допомогою використання інформаційно-комунікаційних технологій; 4) надіслати відскановане звернення на електронну поштову адресу або з використанням спеціальної форми для надіслання електронних звернень на веб-порталі органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, до яких може бути направлено звернення.

У зв'язку з цим, необхідно наголосити, що відповідно до частини 1 статті 8 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає [9].

Таким чином, просте надіслання звернення у формі окремого файлу чи текстового повідомлення на електронну поштову адресу чи за допомогою спеціальної форми на веб-порталі, яке не підписано заявником, на підставі положень розглянутого Закону визнається анонімним та розгляду не підлягає.

Як нами вже зазначалося, звернення може бути подано індивідуально чи колективно (групою осіб). У зв'язку з цим, необхідно наголосити, що частиною 3 статті 5 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року визначено, що особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є електронна петиція, яка подається та розглядається в порядку, передбаченому статтею 23-1 цього Закону [9].

Концепцією розвитку електронної демократії в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 року № 797-р «Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації» наголошено, що електронна петиція – колек-

тивне звернення в електронній формі у вигляді тексту скарги (протесту) та/або пропозиції, на яку адресат (суб'єкт владних повноважень) публічно оголошує про свою позицію щодо згоди чи незгоди по суті петиції, інформує про аргументи у разі незгоди та організовує спільну з авторами та їх прихильниками роботу із розроблення та втілення плану реалізації петиції у разі згоди [5].

Аналіз положень статті 23-1 Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року дає можливість виокремити наступні особливості електронної петиції:

1. Колективна форма звернення – електронна петиція подається виключно колективно (групою осіб);

2. Суб'єктний склад – перелік суб'єктів, до яких може бути подана електронна петиція, чітко визначений. Зокрема, вона може бути подана до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та органу місцевого самоврядування;

3. Визначений порядок (спосіб) створення – створення електронної петиції, який відбувається або через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції шляхом заповнення спеціальної форми;

4. Має визначений зміст – зміст електронної петиції повинен включати в себе суть звернення, прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. З цього випливає, що електронна петиція може бути створена й однією особою, однак для подальшого її руху повинна бути підтримана певною кількістю голосів;

5. Має встановлені до змісту обмеження – законом встановлено не тільки дані, які мають бути зазначені в електронній петиції, а й певні обмеження до її змісту. Зокрема, у ній не можуть бути розміщені заклики до повалення

конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганда війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини;

6. Встановлена відповідальність автора – відповідальним за зміст електронної петиції є її автор (ініціатор);

7. Спеціальний порядок оприлюднення – оприлюднення електронної петиції, яка відповідає встановленим вимогам, здійснюється на відповідному електронному ресурсі протягом двох робочих днів із дня надсилання її автором (ініціатором). У випадку, якщо електронна петиція не відповідає заявленим вимогам, її оприлюднення не здійснюється, про що повідомляється автору (ініціатору) не пізніше строку, встановленого для оприлюднення. Датою початку збору підписів на підтримку електронної петиції є дата її оприлюднення;

8. Встановлені зобов'язання адресата – суб'єкти, яким адресована електронна петиція, зобов'язані під час збору підписів на підтримку електронної петиції забезпечити: безоплатність доступу та користування інформаційно-телекомунікаційною системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів; електронну реєстрацію громадян для підписання петиції; недопущення автоматичного введення інформації, у тому числі підписання електронної петиції без участі громадянина; фіксацію дати і часу оприлюднення електронної петиції та підписання її громадянином;

9. Встановлений порядок розгляду не підтриманих електронних петицій – електронна петиція, яка не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку після завершення збору підписів, розглядається як звернення громадян відповідно до порядку, передбаченого Законом України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року;

10. Встановлення необхідного рівня підтримки електронної петиції – електронна петиція, звернена до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, розглядається лише за умови збору на її підтримку не менш як 25 000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. В той же час, вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів визначаються статутом територіальної громади. Разом із тим, необхідно наголосити, що відсилання Закону до статуту територіальної громади для регулювання вимог щодо кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів, на нашу думку, призводить до певної правової невизначеності. Зокрема, не зрозуміло, яким чином буде визначатися необхідна кількість підписів, та строк, за який вони повинні бути зібрані тією чи іншою територіальною громадою.

За таких обставин можуть виникнути ситуації, у яких, зокрема, при рівній кількості населення територіальних громад буде встановлено різні вимоги щодо кількості підписів громадян та строку, за який вони мають бути зібрані, що, на нашу думку, є неприпустимим. Вважаємо, що є необхідність врегулювання цього питання безпосередньо в Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року шляхом визначення вимог до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів у відсотковому відношенні до кількості населення, яке проживає у відповідній територіальній громаді;

11. Визначений порядок інформування про початок розгляду – інформація про початок розгляду електронної петиції оприлюднюється у

встановлений строк на веб-сайті суб'єкта, до якого звернена електронна петиція;

12. Встановлений строк розгляду – розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів із дня оприлюднення інформації про початок її розгляду. Строк розгляду електронної петиції може бути продовжений у випадку, якщо електронна петиція містить клопотання про її розгляд на парламентських слуханнях у Верховній Раді України або громадських слуханнях відповідної територіальної громади, на строк, необхідний для проведення відповідних слухань;

13. Встановлений порядок розгляду – порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування, визначається відповідно Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, місцевою радою. У той же час, така позиція законодавця стосовно делегування повноважень на встановлення порядку розгляду електронних петицій, на наш погляд, є доволі суперечливою, оскільки зазначене може призвести до встановлення певних обмежень стосовно порядку розгляду електронних петицій, які не відповідатимуть меті, на реалізацію якої направлено інститут електронних петицій, а будуть спрямовані на побудову формальних підстав для відмови у її розгляді. З огляду на зазначене, ми вважаємо, що це питання потребує додаткового врегулювання, наприклад, шляхом визначення безпосередньо в Законі єдиного порядку розгляду електронних петицій із вказівкою, що такий порядок може бути змінений лише в частині, що стосується специфіки функціонування того чи іншого органу. Необхідним також є розроблення типового порядку розгляду електронних петицій, вимоги якого мають бути дотримані при розробці та прийнятті

порядків розгляду електронних петицій відповідних суб'єктів, які уповноважені на розгляд електронних петицій;

14. Публічне оголошення про підтримку або не підтримку електронної петиції – про підтримку або не підтримку електронної петиції публічно оголошується на офіційному веб-сайті суб'єкта, до якого вона була звернена;

15. Встановлений порядок надання та зміст відповіді – у відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням. Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінчення її розгляду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу, якому вона була адресована, а також надсилається у письмовому вигляді її автору;

16. Визначений механізм реалізації підтриманих електронних петицій – у разі визнання за доцільне, викладені в електронній петиції пропозиції можуть реалізовуватися органом, якому вона адресована, шляхом прийняття з питань, віднесених до його компетенції, відповідного рішення. Президентом України, Кабінетом Міністрів України, народними депутатами України за результатами розгляду електронної петиції можуть розроблятися та вноситися в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроекти, спрямовані на вирішення порушених у петиції питань. У той же час, Законом не встановлено строк, у який пропозиції, що дістали схвалення, повинні бути реалізовані. За таких умов, є можливість, при якій навіть у випадку визнання пропозицій, викладених у петиції, доцільними, вони не будуть реалізовані через відсутність такого обов'язку в органі, який здійснював її розгляд. Із огляду на зазначене, вважаємо, що це питання потребує додаткового законодавчого врегулювання шляхом встановлення обов'язкової необхідності реалізації

підтриманих пропозицій електронної петиції у визначений Законом строк.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Підсумовуючи, можна зазначити, що з урахуванням проголошення Українською державною курсу на розвиток електронної демократії, електронне звернення виступає особливою формою участі громадян в управлінні державними та місцевими справами. Вказана форма залучення громадян в цілому є доволі ефективною, адже спрощує та пришвидшує порядок надіслання звернень, що, за логікою речей, повинно сприяти їх швидшому опрацюванню та наданню відповідей заявникам. У той же час окремі аспекти функціонування електронних звернень, зокрема питання, пов'язані з правовою природою електронних звернень, а також питання електронної готовності органів державної влади та органів місцевого самоврядування потребують додаткового системного опрацювання з метою вироблення чіткого розуміння сутності електронного звернення, а також розроблення рекомендацій щодо удосконалення порядку подачі та розгляду електронних звернень.

Електронна петиція як інструмент залучення громадян, дозволяє виявити актуальні питання життя певної територіальної громади чи населення держави в цілому, питання, які, на думку певної кількості громадян, потребують невідкладного вирішення компетентним органом, а також з'ясувати можливі шляхи вирішення цих питань безпосередньо у зацікавлених громадян із метою найповнішого задоволення їхніх прав, свобод та інтересів. Разом із тим, окремі аспекти, які стосуються вимог до електронної петиції, порядку її розгляду та реалізації підтриманих пропозицій, потребують додаткового доктринального осмислення для вироблення рекомендацій, спрямованих на удосконалення зазначеного інструменту залучення громадян.

Автором виділено особливості електронної петиції в Україні, а саме: 1) колективний характер звернення; 2) чітко визначений суб'єктний склад; 3) визначений порядок (спосіб) створення; 4) визначені вимоги до форми електронної петиції; 5) законодавче обмеження щодо змісту петиції; 6) встановлена відповідальність автора; 7) спеціальний порядок оприлюднення; 8) встановлені зобов'язання адресата; 9) встановлений порядок розгляду не підтриманих електронних петицій; 10) встановлення необхідного рівня підтримки електронної петиції; 11) визначений порядок інформування про початок розгляду; 12) встановлений строк розгляду; 13) встановлений порядок розгляду; 14) публічне оголошення про підтримку або не підтримку електронної петиції; 15) встановлений порядок надання та зміст відповіді; 16) визначений механізм реалізації підтриманих електронних петицій.

Що стосується інших інструментів електронної демократії, таких як

електронний парламент, електронне законодавство, електронне правосуддя, електронне посередництво, електронна ініціатива, електронні вибори, електронний референдум, електронне голосування, електронні консультації, електронна агітація, електронний підрахунок голосів та електронні опитування, можемо констатувати, що їх дослідження в межах однієї статті не є доцільним, а потребує більш комплексного наукового опрацювання. Разом із тим, можемо зазначити, що на сьогоднішній день законодавство спрямоване на регулювання інструментарію електронної демократії або взагалі відсутнє, або є доволі фрагментарним. Це, у свою чергу, зумовлює постановку перед юридичною наукою загалом та конституційно-правовою зокрема надважливого завдання із розробки цілісного юридичного механізму, який би повною мірою врегулював усі аспекти функціонування електронних інструментів залучення громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Петришин О.В., Погребняк С.П., Смородинський В.С. та інші. Теорія держави і права. підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2014. 368 с.
2. Зайчук О.В., Копиленко О.Л., Ковальський В.С. [та інші]. Сучасна правова енциклопедія / за заг. ред. О.В. Зайчука. Ін-т законодавства Верховної Ради України. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 408 с.
3. Кагановська Т.Є., Григоренко Є.І., Григоренко Я.О., Передерій О.С. Держава у правовому вимірі. Навч. посіб. у питаннях і відповідях / за ред. Т.Є. Кагановської. Харків : Право, 2013. 586 с.
4. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.13 р. № 386-р. Дата оновлення: 15.05.2013. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-p> (дата звернення: 12.12.2018).
5. Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 р. № 797-р. Дата оновлення: 14.02.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p> (дата звернення: 12.12.2018).
6. Recommendation CM / Rec (2009) 1 / of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). URL: https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf (Last accessed: 12.12.2018).
7. Конституція України від 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 12.12.2018).
8. Тацій В.Я., Петришин О.В., Барабаш Ю.Г. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар),

Ю.Г. Барабаш та інші; Нац. акад. прав. наук України. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2011. 1128 с.

9. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. Дата оновлення: 11.10.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр> (дата звернення 12.12.2018).

10. Семенченко А.І., Дрешпак В.М. Електронне урядування та електронна демократія. Навч. посіб. у 15 ч. Київ, 2017. Частина 3. Електронна демократія: основи та стратегії реалізації / Н.В. Грицяк, А.І. Семенченко, І.Б. Жилияєв. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. 84 с.

В статье раскрываются конституционные основы внедрения форм электронной демократии в Украине. Автором определено понятие и сущность электронной демократии и установлены ее основные формы. На основе анализа действующего законодательства осуществлено характеристику таких форм электронной демократии, как электронные обращения и электронные петиции граждан.

Ключевые слова: конституционные основы, формы электронной демократии, электронная демократия, электронное обращение, электронная петиция.

The article reveals constitutional principles of implementing the forms of e-democracy in Ukraine. The author defines the concept and essence of e-democracy and establishes its main forms. On the basis of analysis of the current legislation, the characteristics of such forms of e-democracy as electronic appeals and electronic petitions of citizens have been described.

Key words: constitutional principles, forms of e-democracy, e-democracy, electronic appeal, electronic petition.

УДК 342.34

КЛАСИФІКАЦІЯ ГАРАНТІЙ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

CLASSIFICATION OF GUARANTEES OF THE REALIZATION OF STATE POWER IN UKRAINE

Кравцова З.С.,

*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри конституційного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

Конституціоналізм як сучасна наука

В українській юридичній науці сьогодні не існує єдиної думки щодо класифікації гарантій державної влади та виділення певних критеріїв такої класифікації. У статті автором опрацьовано значний обсяг матеріалу, на основі такого аналізу запропоновано систему гарантій державної влади класифікувати на загальні, що забезпечують функціонування та розвиток суспільства, та юридичні, які закріплені у нормативно-правових актах і встановлюють права та обов'язки суб'єктів правовідносин у сфері здійснення державної влади, а також закладають механізм їхньої відповідальності, матеріально-фінансові та кадрові засади функціонування. З'ясовано, що система гарантій державної влади є складною й чітко невизначеною, а тому вимагає подальшого наукового дослідження, адже гарантії – це передумови існування ефективної системи державної влади. Здійснено розгляд гарантій державної влади з позицій системного підходу.

Ключові слова: державна влада, народовладдя, гарантії здійснення державної влади, органи державної влади, демократія.

В українській юридичній науці на сьогодні не існує єдиної думки щодо класифікації гарантій державної влади та виділення певних критеріїв такої класифікації. В основу класифікації гарантій державної влади можуть бути покладені різні класифікаційні критерії: форма закріплення гарантій; сфера дії гарантій; ступінь їх державної забезпеченості; характер правових норм, якими закріплено статус державної влади; взаємовідносини держави і громадянина та інші критерії. Певною мірою класифікація гарантій державної влади має умовний характер. Проте, на мій погляд, уся система державних

гарантій мусить бути вмонтованою у конструкцію, яка, по-перше, унеможливила б втручання іноземних та міжнародних інституцій у внутрішні справи держави; по-друге, сприяла б органам публічної влади запровадити такий правовий механізм, який дозволяв би самостійно, оперативно і кваліфіковано вирішувати всі питання в межах законодавчо закріпленої компетенції. При цьому досить гостро стоїть питання відповідальності.

Певні аспекти щодо гарантій здійснення державної влади розглядали у своїх працях М. Василевич [1], І. Жаровська [2], Б. Калиновський [3],

М. Козюбра, А. Колодій [4], М. Корнієнко, В. Ковтун [5], Г. Мурашин [6].

Погоджуюсь із позицією Б. Калиновського, що відповідальність має бути диференційованою на кожному рівні державного управління та на рівні самоврядування, у кожній посадовій особі, яка забезпечує певну ділянку роботи [3, с. 230].

Традиційно, як у теорії держави і права, так і в конституційному праві [7, с. 516; 8, с. 188–189] залежно від змісту та виду суспільної діяльності прийнято виділяти загальні та спеціальні (юридичні) гарантії. Вчені О. Кушніренко, Т. Слінько, Р. Веніславський, В. Ковтун виділяють політичні, юридичні, організаційно-правові, ідеологічні, військові (силові), духовні та дипломатичні [9, с. 28; 10, с. 103].

У вітчизняній юридичній науці сьогодні не існує єдиної думки щодо класифікації гарантій державної влади та виділення її критеріїв. Адекватна систематизація гарантій державної влади сприятиме як демократичному розвитку нашої держави, особливо в процесі трансформації державного апарату, так і розвитку теоретико-методологічних засад цієї проблематики.

Питання про класифікацію видів гарантій багато в чому визначає вирішення завдань їх подальшого вивчення, аналізу механізму їх дії, також це важливо для успішного розгляду шляхів їх подальшого розвитку і вдосконалення. Наукова класифікація гарантій має велике значення для з'ясування специфіки як закріплення, так і процесу гарантованого функціонування державної влади.

Виділення критеріїв класифікації та відносно самостійних видів гарантій державної влади базується на опрацюванні ідей, теорій, доктрин, звичаїв і обумовлено історичними, міжнародними, законодавчими, національними, політичними й іншими особливостями розвитку цього інституту.

Спеціальні (юридичні) гарантії можна поділити на дві групи: нормативно-правові та організаційно-правові. Серед спеціальних (юридичних) гарантій державного ладу України чільне місце посідають нормативно-правові гарантії. Вважаю що нормативно-правові гарантії державного ладу – це система конституційно-правових норм, за допомогою яких забезпечується функціонування, охорона і захист державного ладу України. До них належать гарантії, закріплені в Конституції України, законах та інших нормативно-правових і міжнародних актах. Із точки зору широкого підходу нормативно-правові гарантії державного ладу – це комплекс правових норм та засобів, за допомогою яких забезпечується демократичний характер державного ладу, його охорона й захист.

Так, конституційні гарантії В. Погорілко визначив як вид правових гарантій механізм забезпечення, дотримання, виконання, застосування і використання конституційних та інших норм права органами державної влади, місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, іншими фізичними і юридичними особами [11]. Ю. Тодика, В. Журавський звертають увагу, що конституційні гарантії – це передбачені Основним Законом України засоби, методи і механізми, що забезпечують реалізацію певного інституту [7]. Конституційні гарантії державного устрою України ґрунтовно досліджені в роботах С. Телешуна [12].

Конституційні гарантії мають найвищу юридичну силу, є основою правових гарантій. Конституційними гарантіями у вузькому розумінні є гарантії щодо самої Конституції України як нормативно-правового акта. В широкому розумінні конституційні гарантії спрямовані на охорону державного і суспільного ладу, прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, форм прямого народовладдя, Президента

України, органів законодавчої, виконавчої і судової влади, інститутів місцевого самоврядування, територіального устрою України.

Конституція України має найвищу юридичну силу, визначає статус державних і недержавних інститутів, які виступають гарантими реалізації конституційних норм про державний лад України, внаслідок чого здійснюється функціонування і державної влади. Тому важливою гарантією державної влади є стабільність Конституції. Стабільність обумовлена стійкістю тих суспільних відносин, які регулюються Конституцією, і передбачає дію її основних положень протягом тривалого історичного періоду розвитку держави та суспільства. Така стабільність забезпечується передбаченими в Конституції складними умовами щодо порядку внесення змін до тих її частин, які встановлюють основи конституційного ладу. Так, положення ст. 156 Конституції України [14] встановлюють особливості порядку ініціювання, проходження, розгляду та ухвалення законопроекту про внесення змін до розділів I «Загальні засади», III «Вибори. Референдум» і XIII «Внесення змін до Конституції України», якими по суті визначаються основи конституційного ладу в Україні.

Необхідно ще багато зробити державним інституціям і громадянському суспільству, щоб Україна відповідала високим стандартам правової держави. Адже сутність конституції полягає у встановленні ефективної системи гарантій, які змушують державу діяти задля реального захисту потреб суспільства, встановлюють перешкоди до будь-яких трансформацій влади, спрямованих на відмову від цінностей свободи, права і справедливості [15, с. 25].

Цільове призначення гарантій здійснення державної влади полягає в забезпеченні організаційної та матеріально-фінансової самостійності і

спроможності її органів і посадових осіб у розв'язанні питань загальнодержавного та місцевого значення, при цьому необхідно досягти гармонізації цінностей в межах всієї території держави. Тільки за умови спільної об'єднуючої мети державна влада зможе досягти прогресу і об'єднання суспільства навколо історично сформованих цінностей українського народу; у забезпеченні прав державної влади та створенні сприятливих умов для їх комплексної дієвої реалізації в ім'я процвітання України.

Фундаментальне значення для гарантованості ефективної та дієвої державної влади мають матеріальні норми права, які регулюють важливі питання ринкової економіки, будівництва, транспорту, охорони навколишнього середовища, охорони культурної спадщини, житлового господарства тощо. При встановленні гарантій державної влади важливо зауважити, що державна влада в особі головних її органів повинна чітко засвоїти, що відносини місцевих органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування – це відносини рівноправних, незалежних суб'єктів публічного права, кожен із яких має свої чітко окреслені повноваження та сфери діяльності [3, с. 236–237].

Ефективність гарантій значною мірою залежать також від реалізації засади єдності державної влади, яка має три складові: 1) соціальна та соціально-політична єдність влади, при цьому соціальна – це коли різні суспільні групи та органи влади об'єднують єдині цінності, у свою чергу соціально-політична єдність влади характеризується у реалізації державної політики всередині країни та на міжнародній арені; 2) єдність принципів цілей у діяльності всіх державних органів; 3) організаційно-правова єдність, коли відбувається розподіл функцій влади між органами, а не поділ системи влади.

Слід наголосити, що всі органи і посадові особи держави набувають своїх повноважень на здійснення державної влади у результаті вільного волевиявлення народу, що надає легітимність державної влади. Саме тому організовану систему державної влади в соціальному аспекті можна розглядати як єдність умов реалізації основних прав і свобод громадян, оскільки ця реалізація багато в чому залежить від принципів організації самої державної влади, які слугують передумовою ефективності забезпечення основних прав. Державна єдність виступає як прояв солідарності громадян [16, с. 221-222].

Серед гарантій державної влади виділяють й економічну складову, яка характеризується достатністю фінансів для утримання апарату держави, а для цього має бути наявна власна економічна, фінансова та бюджетна системи.

В першу чергу економічні гарантії безпосередньо сприяють реалізації верховенства державної влади. При аналізі суверенітету державної влади необхідно мати на увазі його економічну основу (систему власності), політичну сутність чи зміст та юридичну форму [17, с. 44]. Розділяємо думку Н. Пастухової, що «без території, простору, землі, води, повітря, надр, які підпорядковані верховній владі, не може бути самої держави, саме вони утворюють матеріальний зміст суверенітету» [18, с. 22].

В Конституції України встановлено монопольне право українського народу на землю та природні ресурси, яке може здійснюватися від імені народу виключно органами державної влади та місцевого самоврядування в межах повноважень, встановлених Конституцією. За висловленнями Ю. Шемшученко, «держава не завжди може захистити свій суверенітет, зокрема в економічній сфері, у неї залишилося 20% власності. Через те бал часто правлять нечисті руки. Як наслідок, процвітають корупція та злочинність. Усе це

звичайно підриває внутрішній суверенітет» [19, с. 3].

Здійснення державної влади може бути ефективним лише за умови стабільності її системи, яка повною мірою відображає її організацію, структурні елементи, внутрішні та зовнішні зв'язки, динаміку змін, механізм дії, спрямований на розв'язання функцій та завдань держави.

Важливим питанням при розкритті гарантій здійснення державної влади є визначення місця людини, громадянина як носія, головного суб'єкта державної влади. Саме серед ціннісних факторів для людини має бути сформована система державної та самоврядної влади, що забезпечить більшу легітимність, ефективність, авторитет державної влади, а відтак і гуманізаційний аспект механізму держави.

Важливо забезпечити гарантованість верховенства державної влади, яка полягає в юридичній та фактичній правомочності встановлювати в суспільстві єдиний правопорядок, правоздатність державних органів і громадських об'єднань, наділяти правами і обов'язками посадових осіб, визначати, дотримуватися та захищати права і свободи людини [20, с. 72]. Гарантії мають важливе значення ще й тому, що державна влада виступає як головний розпорядник економічних, технічних, наукових, інформаційних, ідеологічних ресурсів, соціальних і духовних благ людини та громадянина.

Дослідження нормативно-правових гарантій реалізації державної влади в Україні дозволяє зробити висновок, що головною проблемою сучасного українського конституціоналізму є співвідношення між конституційними приписами й реаліями, тобто між юридичним і фактичним станом речей у процесі здійснення державної влади. Недостатньо на конституційно-правовому рівні закріпити гарантії здійснення державної влади, а необхідно

створити умови їх реального втілення, що забезпечить ефективність і легітимність державної влади.

Отже, класифікація гарантій державної влади з поділом їх на загальні та спеціальні (юридичні) є досить умовною. Спеціальні (юридичні) гарантії – це правові норми. Аналіз гарантій державної влади, який містить зазвичай конституційні принципи, дозволяє констатувати, що в ньому закріплені й загальні гарантії (правовий, демократичний, соціальний характер діяльності державної влади, принцип розподілу влади як основи побудови і функціонування органів державної влади тощо). Таким чином, можна зробити висновок про те, що всі види гарантій мають правовий аспект, оскільки вони юридично закріплені. Ми вважаємо, що здійснювати поділ та аргументувати про певні особливості загальних і спеціальних гарантій державної влади не доцільно, позаяк всі гарантії закріплені у правових нормах. Проте слід зазначити, що всі гарантії знаходяться у взаємній залежності, доповнюють одна одну і діють як єдиний механізм, що забезпечує стабільність та демократичність державної влади в Україні.

Виходячи з викладеного, можна стверджувати, що гарантії державної влади – це обумовлена закономірностями суспільного розвитку та нормативно закріплена система умов, засобів і способів, які забезпечують дієву і ефективну реалізацію закріплених за органами та посадовими особами державної влади прав і належне виконання ними покладених обов'язків в інтересах українського народу, поєднуючи міжнародні, загальнодержавні та місцеві інтереси.

Очевидно, ключовими елементами системи гарантій державної влади є умови, засоби і способи, які забезпечують ефективну реалізацію державної влади в Україні. Умови являють собою ті обставини, за яких відбувається функціонування державної влади, а саме: загальний стан суспільних відносин, включаючи і геополітичні аспекти, економічні, соціальні, політичні, ідеологічні, культурні, релігійні показники існування суспільства. Способами є юридично закріплені права та обов'язки суб'єктів правовідносин у сфері здійснення державної влади, використання та виконання яких і зумовлює функціональну складову державної влади. Засоби як елемент системи гарантій державної влади пов'язані не з абстрактним теоретичним розумінням суверенної державної влади, а з її реальною складовою, дійсним матеріальним виявленням, ними є матеріальна (комунальне та державне майно, рухоме та нерухоме, земля, земельні ресурси) та фінансова (бюджет та інші джерела фінансування) основи державної влади, а також людський ресурс (громадяни України, особи без громадянства, іноземці, які проживають на території України).

Удосконалення нормативного забезпечення гарантій публічної влади, у тому числі й щодо організаційного забезпечення системи її органів, має бути одним із ключових напрямів сучасної конституційної реформи. Зокрема, важливим є формування державної політики з урахуванням необхідності матеріального, фінансового та кадрового забезпечення діяльності органів державної та самоврядної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Василевич М.В. Конституційно-правові гарантії незалежності судової влади: теорія та практика реалізації : дис... канд. наук, Київ. 2011. 194 с.
2. Жаровська І.М. Правова природа державної влади (теоретико-правове дослідження): дис. д-ра юрид. наук, Ін-т законодавства Верховної Ради України. Київ, 2014. 300 с.
3. Калиновський Б.В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: дис. д-ра юрид. наук. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2017. 527 с.
4. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [текст]: [підручник] / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. [2-е вид., перероб. і доп.]. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 504 с.
5. Ковтун В.І. Гарантії державного суверенітету України: конституційні аспекти : монографія; М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків : Фактор, 2014. 216 с.
6. Мурашин Г.О. Гарантії безпосередньої демократії [текст] / Г.О. Мурашин // Конституційно-правові форми безпосередньої демократії в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-ї річниці незалежності України. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. 356 с.
7. Конституційне право України [текст]: підруч. [для студ. вищ. навч. закл.]. За ред. Ю.М. Тодика, В.С. Журавського. К. : Вид. дім «Ін Юре», 2002. 544 с.
8. Фрицький О.Ф. Конституційне право України [текст]: [підручник] [2-ге вид., переробл. та допов.] Київ : Юрінком Інтер, 2004. 509 с.
9. Конституційне право України в схемах і дефініціях: навч. посібник для студентів юрид. вузів та факультетів. За ред. О.Г. Кушніренко, Т.М. Слінько, Р.В. Веніславського. Харків : Торнадо, 2003. С. 28.
10. Ковтун В.І. Гарантії державного суверенітету України: конституційні аспекти: монографія. М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Я. Мудрого. Харків : Фактор, 2014. 216 с.
11. Погорілко В.Ф. Гарантії конституційні. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. Енцикл», 1998. Т. 1: А–Г. С. 554–555.
12. Телешун С.О. Державний устрій України: проблеми теорії і практики: Монографія. Івано-Франківськ : Лілея-НВ, 2000. С. 259–279.
13. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 30 вересня 2016 р.: (ОФІЦ. ТЕКСТ). Київ : А.В. ПАЛИВОДА, 2016. 76 с.
14. Наливайко Л.Р. Нормативно-правові гарантії державного ладу України. Університетські наукові записки. 2009. № 1 (29). С.24–27.
15. Государственное право Германии: Сокр. пер. нем. семитомного издания / [Арним Г., Бартльшпергер Р., Бетге Г., Блюмель В., Буллинггер М.]; отв. ред. Б.Н. Топорнин. Москва : ИГПАН, 1994. Т. 2. 320 с.
16. Валадес Д. Контроль над властью, пер. с испанского А. Автономова, В. Гайдамака. Москва : Идея-Пресс, 2006. С. 123.
17. Левин И.Д. Суверенитет / И.Д. Левин. СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. С. 44.
18. Пастухова П.Б. Государственный суверенитет как основа российской государственности. Конституционное развитие России и Украины. Вып. 1: Сб. науч. трудов. Харьков : Право, 2011. С. 22.
19. Шемшученко Ю.С. Проблема державного суверенітету як предмет наукових досліджень. Вісник ПАП України, 2011. № 6. С. 3.
20. Конституційне право України: Підруч. для студ. вищ. юрид. закладів і фак. / [Тацій В.Я., Погорілко В.Ф., Тодика Ю.М., Бурчак Ф.Г., Грошевой Ю.М.]; ред. В.Я. Тацій. К. : Український центр правничих студій, 1999. 376 с.

В українській юридическій науці сьогодні не існує єдиного мненія щодо класифікації гарантій державної влади і виділення певних критерієв такої класифікації. В статті автором оброблено значительний об'єм матеріала, на основі такого аналізу внесено пропозицію щодо класифікації системи гарантій державної влади. А саме, класифікувати гарантії на загальні, які забезпечують функціонування і розвиток суспільства, і юридическі, які закріплені в нормативно-правових актах і встановлюють права і обов'язки суб'єктів правовідносин в сфері здійснення державної влади, а також закладають механізм їх відповідальності, матеріально-фінансові і кадрові основи функціонування. Вияснено, що система гарантій державної влади є складною і чітко неопределеною, а тому потребує дальшого наукового дослідження, оскільки гарантії – це передумови існування ефективноі системи державної влади. Здійснено розгляд гарантій державної влади з позицій системного підходу.

Ключеві слова: державна влада, народова влада, гарантії здійснення державної влади, органи державної влади, демократія.

In Ukrainian legal science today there is no unanimity about the classification of government guarantees and the allocation of certain criteria for such a classification. In this article the author has processed a considerable amount of material, on the basis of such an analysis, it is proposed to classify the system of state guarantees to the general, ensuring the functioning and development of society and legal, which are enshrined in the legal acts and establish the rights and obligations of the subjects of legal relations in the sphere of implementation of state power, and also lay the mechanism of their responsibility, material and financial and personnel principles of functioning. It is revealed that the system of guarantees of state power is complex and clearly uncertain, and therefore – requires further scientific research, since guarantees are prerequisites for the existence of an effective system of state power. The consideration of state power guarantees from the point of view of the system approach.

Key words: state power, people's power, guarantees of the exercise of state power, bodies of state power, democracy.

УДК 342.24

**ФЕДЕРАТИВНЫЕ ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ РИМЛЯНАМИ
И ВАРВАРАМИ ЭПОХИ ДОМИНАТА (284–480 ГГ.):
ИСТОРИКО-КОНСТИТУЦИОННЫЙ
И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ**

**FEDERAL RELATIONS BETWEEN ROME AND BARBARIANS
IN THE DOMINATE (284–480 AD): HISTORICAL CONSTITUTIONAL
AND INTERNATIONAL LEGAL ANALYSIS**

Мельник В.М.,

*ассистент кафедры политологии
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко,
преподаватель кафедры философии и общественных наук
Винницкий национальный медицинский университет
имени Н.И. Пирогова*

Статья посвящена конституционному и международно-правовому анализу исторического феномена *lex foedus*. Автор рассматривает позднеримскую политическую действительность (476–480 гг.) как отсутствие политической целостности государства. Сделан вывод, что нарушение централизованного механизма римской государственности состоялось из-за возрождения и федералистской интерпретации в Западной Римской империи (395–480 гг.) республиканской практики федеративных взаимоотношений с «заграничными союзниками» (варварами).

Ключевые слова: *lex foedus*, политическая целостность государства, федераты, варвары, Западная Римская империя.

Введение. Гуннское вторжение 451–452 гг. раздробило римские военные силы. После разрушительного, но неудачного европейского похода объединенной восточноевропейской армии Атилы (434–453 гг.) произошло политическое обособление галльской, итальянской и далматинской полевых армий (*comitatenses*). В полной мере оно проявилось во время кризиса 476–480 гг., когда указанные армии зажили самостоятельной политической жизнью.

О каком кризисе мы говорим? В 476 г. галльский полководец Афраний Сиагрий укрепил личный суверенитет в Северной Галлии, германец Одоакр боролся с узурпацией Италии Фла-

вием Орестом, а племянник восточно-римского василевса Льва Великого (457–474 гг.), Юлий Непот считался законным императором Западной Римской империи на ограниченных просторах Далмации (современной Хорватии и Боснии).

Племена германцев массово занимали большие пространства. Понадобилось совсем немного времени, чтобы варвары перерезали все коммуникации между полевыми армиями. Кроме того, прибывшие варвары и «армейцы» (полевые офицеры) активно использовали друг друга в локальных внутриполитических играх. К примеру, полководец Флавий Орест изгнал императора Юлия Непота из Италии и организовал

коронацію свого сына Ромула Августа (475 г.) исключительно благодаря помощи герулов, скиров, ругов. В свою очередь, Одоакр воспользовался варварским большинством внутри итальянской армии и создавшейся юридической коллизией с Юлием Непотом для устранения Флавия Ореста. Галльский военачальник Афраний Сиagriй активно вел переговоры с франками. Во всех этих событиях даже неподготовленный человек увидит *отсутствие политической целостности государства*.

Проблематика соотношения политической и юридической целостности государства – важный аспект теории конституционного права. Однако его историческое исследование требует междисциплинарного взаимодействия между областями конституционной (государственной) и международной (межгосударственной) юриспруденции. Демонстрация примера такого межотраслевого взаимодействия – *цель статьи*.

Основной материал. Пока три римские армии проводили политику взаимного непризнания, варварские племена наводняли территорию Западной Римской империи. Политического единства западные территории, административно обособленные после смерти Феодосия Великого (379-395 гг.), добиться уже не могли. Но, благодаря использованию *древней публично-правовой формулировки*, наследники Феодосия сумели поддержать *видимость юридической целостности государства*. Речь идет о праве *foedus* [2, с. 33–44; 3, с. 151–159; 7, с. 62–66].

Характеризуя эту формулировку, очень важно помнить, что юридическая конструкция «империи» (*imperium*) вместительнее и разностороннее понятия «государство» (*regnum*). В.И. Уколова подчеркнула: «*При определении империи лишь как государства ускользает нечто особенно важное, быть может наиболее полно выражающее суть империи. То, что она – не только*

государство. Империя больше государства. Это особая форма объединения общества, точнее суб-обществ, система их коммуникации, осуществляемая в большом анизотропном территориальном и социальном пространстве. Не случайно римский лимес при том, что он был значительно укреплен, никогда не был абсолютно жесткой границей.

Империя имела «сферы интересов» и «сферы влияния» далеко за своими условными границами. Наличие таких «сфер», выходящих за пределы империи, это одна из важнейших характеристик ее существования. Свойственно «пульсирующей» империи, устремленной вовне, жаждущей дойти до пределов пространства и влияния, в которых реализуется ее исторический смысл и для которых она является горизонтом политических, цивилизационных и культурных коммуникаций. Такая интенция делает империю одновременно реальностью и над-реальностью. Империя как над-реальность продолжает жить и тогда, когда реальная империя гибнет, еще долго продолжая определять трансформацию постимперского пространства» [9, с. 22–23]. Определение, данное В.И. Уколовой, пожалуй, надо считать наиболее удачным. Так, империя является «*сверх-государством*». Согласно логике Уколовой, *империя может заниматься юридической инкорпорацией других государств на принципах сохранения их политической самостоятельности*. В этом случае можно даже говорить о *конфедеративности как об одном из принципов функционирования империи*.

Современные политологи и юристы привыкли чаще ограничивать собственное понимание имперских образований рамками XVIII – XIX веков. Вот определение проф. П.А. Рудыка: «Империя – это большое многонациональное государство, созданное путем насильственного (реже – добровольного) присоединения ранее суверенных государств или их частей. Население империи страдало

от дискриминации, прежде всего от дискриминации политической. Система государственных органов была централизована. Представители имперского правительства на местах (губернатор, наместник) наделялись неограниченной властью» [8, с. 78]. Из такой дефиниции возникает два вопроса:

1) Если система государственных органов, согласно П. Рудыку, «была централизована», то как же быть с разнообразием политических и религиозных институтов внутри провинций Римской империи? Конечно же, власть «имперского правительства на местах» в западных римских провинциях эпохи домината (284-480 гг.) была неоднородной. В связи с этой неоднородностью закономерно всплывает историко-конституционный вопрос – значение права *foedus*.

2) Если следовать традиционному представлению о централизованном характере любой империи, то как быть с тезисом известного юриста-международника начала XX века Александра Яценко (1912 г.): «Юридическое положение федерата Римской империи не было, конечно, положением вполне самостоятельного и вполне суверенного члена настоящей конфедерации; но все же это была одна из форм федеральных соединений в широком смысле слова, поскольку здесь имелись не только автономные права и децентрализация, но и договорные отношения. Общие дела велись римским сенатом. Но это не уничтожало федерального характера соединений» [10, с. 409].

Не возникает сомнений, что происхождение понятий «федерация» и «конфедерация» относится к праву *foedus*. Этому вопросу посвящена классическая работа Т. Моммзена “*Römische Staatsrecht*” (1871 г.) [5, р. 417–435]. Напомним, что **федерация – это форма государственного устройства, объединяющая в одном государстве несколько суверенных территорий,**

имеющих признаки государственных образований. Современное федеративное государство может быть либо союзным (представляет собой союз нескольких суверенных субъектов), либо автономистским (представляет собой связь автономных несuverенных субъектов с государством). **Конфедерация – это форма государственного устройства, при которой суверенные государства объединяются в союз ради реализации определенных интересов, оставляя внутривластные процессы вне сферы действия и влияния общих органов союзной власти.**

Предлагаю сравнить нижеприведенные определения федерации и конфедерации с практикой использования права *foedus* в Республиканском Риме: «Публичное право римской республики, – говорит Моммзен, – признавало в принципе **суверенитет союзнических государств** (коими считались территориальные либо племенные образования получившие *foedus* – В. М.), поскольку то или другое выражение этого суверенитета не было отнято от них частными договорами, заключенными Римом с каждым из них.

Римская власть могла требовать от союзных общин только исполнения своих договоров. Вне этого каждая община была вольна управляться так, как ей это было угодно. Этот принцип не раз нарушался и ограничивался во времена республики вследствие специальных привилегий, которых требовало для себя римское государство и тем наносило ущерб автономии союзников.

Но республика нисколько не вмешивалась в независимое управление свободных городов. Императорское правительство, более серьезно озабоченное поддержанием порядка, чем олигархия последних времен республики, несомненно не раз под влиянием практической необходимости превращало гегемонию Рима в настоящее правительство. В частности, оно присво-

ило себе право не только уничтожить в частных случаях злоупотребления автономией, но и уничтожить ее в важных случаях» [10, с. 409].

Право *foedus* являлось правом территории или народности, не входившей в состав римских провинций, на союзные отношения с Римом и правом на военно-союзнические отношения. Так было во времена республиканского Рима и в имперские времена, предшествовавшие доминату (284-480 гг.). Право *foedus* оставалось действенным инструментом интеграции пограничных варварских племен в орбиту влияния *Pax Romana*.

Во введении к «Истории» Аммиана Марцеллина, античники Ю. Кулаковский и А. Сонни охарактеризовали значение термина «федераты»: «С племенами, жившими в пограничных областях, империя заключала договора. Одним из условий этих договоров с давних пор еще с конца первого века было обязательство ставить в ряды римской армии определенное число воинов. При Марке Аврелии такие контингенты распределялись по отдельным военным частям. Позднее они составляли все более и более численные отряды, являвшиеся на службу в своем национальном вооружении со своими национальными командирами и имели значение вспомогательных отрядов, вызываемых центральной властью по мере надобности. Такие отряды назывались *foederati*» [4, с. XXXII].

Разрушение варварскими вторжениями II – III вв. н.э. оборонительной системы *limes* изменило трактовку права *foedus* римлянами. Значительное увеличение количества варваров-германцев внутри римской армии (к 379 г. германцы составляли большинство в количественном составе всех трех армий Западной Римской империи) и отсутствие достаточных сил для обороны огромной пограничной линии, смягчили восприятие варваров в импер-

ском обществе. Римские полководцы (например, победитель гуннов Флавий Аэций), понимали, что задача Рима состоит не в завоевании новых территорий, а в мирной интеграции новых народов, появившихся в старых провинциях. Об этой мировоззренческой трансформации пишет Люсьен Мюссе: «Ситуация изменилась, когда на территорию империи стали вторгаться и оседать на ней целые народы, осознающие себя и действующие как чужеродный элемент. Первоначально это было положение «де-факто», в основе которого лежало одно насилие: Рим еще наносил ответные удары и не терял надежды на конечную победу, как после кризиса III в. Затем подобное положение вещей обрело правовой статус: варварам, внедрившимся в самое сердце имперской территории, был предложен *foedus*. Этот политический договор первоначально заключался с приграничными соседями с целью подчинить их интересам римского правительства.

С помощью юридической уловки на одном и том же участке земли вводилось двоевластие: племенной вождь сохранял полный контроль над своими воинами при условии, что они будут служить только Риму, а римские гражданские власти теоретически никак не страдали при условии, что будут предоставлять варварам продовольствие и кров. Понятно, что первые, обладавшие силой, постоянно брали верх над вторыми, которые за пределами зон, где находились римские армии, располагали лишь моральным авторитетом и ресурсами из нерегулярно пополняемой казны. С момента развития этой системы империя была обречена шаг за шагом прийти к распаду» [6, с. 35–36].

Характеристика Люсьена Мюссе избавляет от необходимости излагать огромный пласт накопленной литературы по вопросу о политическом значении права *foedus*. Если вначале *foedus* обозначал исключительно военно-

союзнические отношения между Римской империей и пограничными варварскими племенами (германцами, сарматами, сарацинами), то в дальнейшем *foedus* стал юридической привилегией, предоставляемой вторгшимся на римскую территорию племенам. Речь идет о *легализации военного и политического присутствия варваров*, которое, как надеялись западноримские властители, могло интегрировать их в обновленную империю.

А.С. Яценко (1912 г.) высказал предположение о предоставлении правом *foedus* имперского протектората [10, с. 410]. Он также подчеркнул, что в этом случае речь идет о «*международно-правовом протекторате*» [10, с. 410]. «Протекторат – форма межгосударственных отношений, базирующихся на договоре, в соответствии с которым между сильными и слабым государствами устанавливаются особые взаимные обязательства и права, проявляющиеся в защите первым второго, предоставлении некоторых услуг вторым первому. При этом слабейшая сторона не теряет своего суверенитета» [1, с. 41].

Хотя Яценко говорит одновременно о федеративной и протекторатной сущности обладания правом *foedus*, следует указать на коренные отличия между этими формами государственного устройства. **Во-первых**, федеративное устройство объединяет суверенные территории в *едином государстве*, тогда как протекторат означает предоставление защиты *одного отдельного государства другому отдельному государству*. **Во-вторых**, конфедеративное устройство является союзом *отдельных равноправных государств*, в то время как протекторат – это союз, в котором одно *отдельное государство подчиняется* (в одной или нескольких сферах) *другому отдельному государству*. **В-третьих**, существует различие между классическим и международно-правовым протекторатом. Класси-

ческий протекторат, как подчеркнул проф. В. Горобець, функционирует как контроль одного государства по отношению к другому государству, при юридическом сохранении суверенитета последнего [1, с. 41]. Международно-правовой протекторат – это защита и контроль над государством, совершаемый группой или союзом государств.

Значение права *foedus* претерпевало неоднократные изменения. Вполне возможно, что оно действительно не представляло строгой системы и в каждом конкретном племенном случае регулировало разные виды взаимоотношений. Однако наличие протектората Римской империи над племенами «федератов», в период, предшествующий доминату (до 284 г.), не оставляет сомнений. Другое дело, что в дальнейшем могло произойти *смешение протектората и федерализма в праве foedus*, проявившееся в том, что *Римская империя предоставляла варварскому племени территорию, остававшуюся де-юре частью государства*. Также Римская империя принимала под опеку само племя. *Варвары не охватывались действием римского гражданского законодательства в отличие от доварварского римского населения территории*.

Формировалось **двоевластие**, о котором написал Л. Мюссе [6, с. 35–36]. Территория формально (де-юре) оставалась провинцией Западной Римской империи, а новоприбывшее население считалось союзниками империи. Так было, например, в случае с вестготами, которым империя предоставила в 382 г. провинцию Фракию для поселения. Территория оставалась де-юре римской, но вестготы не получали римского гражданства. В 409 г. право *foedus* на Лузитанию было предоставлено аланам. В 418 г. те же вестготы получили Аквитанию по праву *foedus*.

Выводы. Если принять в качестве исходного понятия политологическое определение империи В.И. Уколо-

вой [9, с. 22–23], то применение права *foedus* римлянами в конституционно-правовом измерении доказывает ее правоту и подтверждает гибкость имперского государственного организма (*imperium*).

Кризис 476-480 гг. продемонстрировал отсутствие политической целостности Западной Римской империи. Юридической основой для ее политического распада послужило право *foedus*. И становление этого права состоялось намного раньше. Соответственно, конституционное исследование феномена *foedus* поможет посмотреть на международно-правовую историю периода

Великого переселения народов совершенно по-новому.

Западная Римская империя совершила большую законодательную революцию и открыла свои границы. *Вместо легализации военного и политического присутствия новых племен произошла легализация всенародных миграций вообще.* Масштабное использование *foedus* подталкивало этносы и народы к дальнейшим территориальным перемещениям. Так или иначе, став одной из исходных точек варваризации римской армии, *lex foedus* способствовал территориально-политической дезинтеграции Западной Римской империи.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Горобець В.М. Протекторат. *Енциклопедія історії України. Том 9.* К. : Наукова думка, 2012. С. 41.
2. Ермолова И.Е. Римская империя и федераты в IV в. *Новый исторический вестник.* 2001. № 4. С. 33–44.
3. Ермолова И.Е. Федераты и союзники Рима. *Античность: общество и идеи.* Казань : КГУ, 2001. С. 151–159.
4. Кулаковский Ю., Сони А. Введение. *Аммиан Марцеллин. История. Вып. 1.* К.: Типогр. С.В. Кульженко, 1906. С. XXXII.
5. Mommsen T. *Le droit public romain.* Paris, 1889. Vol. 7.
6. Мюссе Люсьен. *Варварские нашествия на Европу: германский натиск.* пер. с фр. А.П. Саниной. СПб : Евразия, 2008.
7. Рябцева М.Л. Федераты позднеримской империи (по материалам письменных источников V – VI вв.). *Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История, политология.* 2016. Т. 40, № 22 (243). С. 62–66.
8. Рудик П.А. *Основы теории державы.* К. : Алерта, 2013.
9. Уколова В.И. Империя как «смысл» исторического пространства: попытка политологического анализа, обращенная к прошлому. *Власть, общество, индивид в средневековой Европе.* Отв. ред. Н.А. Хачатурян. М. : Наука, 2008. С. 22–23.
10. Яценко А.С. *Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Т. 2.* Изд. 2-е. М. : Книжный дом «Либроком», 2012.

Стаття присвячена конституційному та міжнародно-правовому аналізу історичного феномену *lex foedus*. Автор розглядає пізню римську політичну дійсність (476-480 рр.) як відсутність політичної цілісності державного організму. Зроблено висновки про те, що порушення централізованого механізму римської державності відбулось внаслідок відродження та федералістської інтерпретації інтелектуальними колами Західної Римської імперії (395-480 рр.) давньої республіканської практики федеративних взаємовідносин із «закордонними союзниками» (варварами).

Ключові слова: *lex foedus*, політична цілісність держави, федерати, варвари, Західна Римська імперія.

The article is devoted to the constitutional and international legal analysis of the historical phenomenon of *lex foedus*. The author considers the late Roman political reality (476-480) as the absence of the political integrity of the state. It was concluded that the violation of the centralized mechanism of the Roman statehood was due to the revival and federalist interpretation in the Western Roman Empire (395-480) the republican practice of federal relations with “foreign allies” (barbarians).

Key words: *lex foedus*, political integrity of the state, foederati, barbarians, Western Roman Empire.

УДК 342.417

ЕКОНОМІЧНА ДОКТРИНА ІДЕОЛОГІЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ СОЦІАЛЬНОГО СПРЯМУВАННЯ

ECONOMIC DOCTRINE OF THE IDEOLOGY OF THE LEGAL STATE OF THE SOCIAL DIRECTION

Сердюк Н.А.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
заступник декана факультету економіки і права
Київського національного лінгвістичного університету,
голова Київської міської організації
«Асоціація українських правників»*

Конституціоналізм як сучасна наука

У науковому дослідженні викладена концепція формування нових економічних принципів, створення яких буде перехідним етапом економічної доктрини ідеології правової держави соціального спрямування і ґрунтується на ряді пріоритетів. Для цього необхідно розробити програми розвитку не тільки регіонів, але і функціонування товарного внутрішнього ринку, що працює на принципах еквівалентного обміну товарною енергомасою. Необхідно розробити принципи переходу від економіки до енергоекономіки, яка є новітньою методологією, що пояснює принципи взаємодії людини з навколишнім середовищем, що дозволяє здійснювати ефективний розвиток суспільства на основі раціонального використання ресурсів, наявних у його розпорядженні.

Ключові слова: економічна доктрина, правова держава, соціальна держава, виробничі процеси, енергоспоживання, енергоресурси.

Закінчується епоха «експлуатації» людини людиною, і починається епоха «експлуатації» енергоресурсів планети людиною за допомогою роботів і автоматизованих виробничих систем, які дозволяють людині мати все необхідне для її розвитку і подальшого освоєння простору. На цьому етапі суспільство вступає в епоху науково-технічного прогресу, коли йде інтенсивне освоєння космічного простору і нанопростору, які ведуть людину до осягнення суті буття і таємниць духовних технологій. Воно (суспільство) вимагає відповідного осмислення і рекомендацій щодо власної перебудови устрою, системи, зв'язків.

На сьогодні у цивілізації існує сім основних рівнів споживання, які кожна

держава задовольняє різними методами: потреба у продуктах харчування, в енергоносіях, у матеріалах і речовинах, у послугах індивідуального користування, в об'єктах громадської інфраструктури, у послугах общинного, державного характеру і потреба в самовираженні. Якість послуг залежить від рівня суспільної організації державної конструкції, усвідомленості дій і духовності громадян тієї чи іншої держави.

У науковому дослідженні викладена концепція формування нових економічних принципів, створення яких буде перехідним етапом економічної доктрини ідеології правової держави соціального спрямування і ґрунтується на ряді пріоритетів. По-перше, люд-

ський фактор вважається основною ідейною рушійною силою суспільного розвитку. По-друге, енергетична галузь є основним джерелом імпульсів перетворювального впливу на сировину і матеріали, які поступають у суспільний виробничо-технологічний комплекс, що дозволяє наповнювати новими стійкими функціями наше середовище проживання.

Завдяки своїм знанням, людина створила на землі три системи своєї подібності: енергетичні комплекси, які пройшли шлях від простого багаття в лісі до ядерних електростанцій і замінили фізичну силу людини у виробничих процесах; виробничі комплекси, які замінили руки і масу тіла людини, окремі знаряддя праці у виробничих процесах і дозволяють сьогодні виготовляти вироби будь-якої конфігурації і технологічної складності з будь-яких матеріалів і речовин, у тому числі і створених людиною (пластмаси, сплави, наноматеріали та інше); інформаційні системи управління, які можуть керувати усіма виробничими процесами без присутності людини, забезпечуючи його благами без особистої участі в процесі виробництва. Все це вказує на те, що цивілізація підійшла до нового етапу своєї взаємодії з навколишнім середовищем, який вимагає відповідної перебудови і соціальних відносин.

Слід сказати, що в ідеології правової держави соціального спрямування істотно змінюється вся конструкція економічних знань, яка сьогодні обмежена економічними (вартісними, грошовими) законами, що регулюють взаємодію людини і навколишнього середовища. По-перше, три системи подібності людини (енергетична, виробнича, інформаційна), які створені на землі, є результатом діяльності всіх людей, що жили на землі за історичний період. Тобто матеріально-майновий комплекс цивілізації створено колективними зусиллями всіх членів суспіль-

ства, що жили на землі на зразок мурашника, який створюється колективними зусиллями всіх мурах. Тому питання власності, яке постійно виникає у цивілізації з часів первіснообщинного ладу, втрачає свою актуальність в епоху інтенсивного розвитку науково-технічного прогресу, що спостерігається сьогодні. З усією гостротою постає питання про розробку корпоративної форми власності в державі, що стала на шлях своєї гармонійної взаємодії із середовищем на основі ідеології правової держави соціального спрямування.

Податкова і бюджетні системи, які існують в сьогоденній економіці, в енергетичній концепції організації народного господарства втрачають свій сенс, оскільки тільки надлишки зекономленої або знову виробленої енергії є джерелом підвищення добробуту, реальними інвестиціями фізичного плану. В іншому випадку хтось у когось повинен вкрасти його частку енергоресурсів або реально, або через привласнення грошей, що сьогодні і відбувається. Тому, бюджетна політика полягає, в першу чергу, у складанні плану розподілу можливого для отримання в подальшому обсягу енергії за видами і напрямками її використання. Зараз це робиться в сучасній економіці у грошовій формі, у майбутньому це буде втілюватися в енергетичній формі. В цих підходах, що використовують різні рахункові одиниці, немає ніякої різниці. Гроші – вимірювач абстрактний, властивістю якого ми суб'єктивно наділили всі об'єкти і процеси, а енергооддиниці (енергоімпульси) є властивістю усього, і на відміну від грошей вони реальні.

Суттєва відмінність енергоекономіки від традиційної вартісної економіки полягає в тому, що в ній ведеться облік не абстрактної вартості товарів, сировини, матеріалів, виробів у грошах (надрукованих папірцях), а враховуються енерговитрати на їх видобуток,

транспортування або виробництво по конкретній енергоємності, зафіксованої приладами, тобто в кіловат-годинах. Така система обліку ресурсів подібна роботі номерків у роздягальні театру, номерків у руках глядачів рівно стільки, скільки пальто є на вішалці. Цей принцип був викладений вченим С.А. Подолінським ще в ХІХ столітті, про що він написав К. Марксу, який високо його оцінив і зрозумів, що його трудова теорія вартості тільки частково відображає процеси взаємодії людини і навколишнього середовища, оскільки суспільство почало впроваджувати у виробництво штучні джерела енергії, зокрема, парові машини [1].

Цивілізація пройшла повз ці відкриття та не була готова до його сприйняття ні технічно, ні науково, закони фізики тільки починали відкривати людям свої таємниці. Наука тільки доторкнулася до електрики, магнетизму, хімії та інших явищ. Сьогодні прийшов час це зробити, дозріли умови для розуміння і використання суспільством принципів нової парадигми світобудови і принципів взаємодії суспільства із середовищем. Сприйняття суспільства за С. Подолінським (людина – енергетична машина) і В. Вернадським (суспільство – біогеохімічна сила) [2] як енергооб'єкта, що перетворює навколишнє середовище, вимагає від системи управління точної інформації про те, скільки реально енергії витрачається в країні за певний проміжок часу або цикл життєдіяльності, щоб забезпечити її виробництво для нового циклу діяльності.

Нова система вимірювання процесів виробництва вимагає не тільки зміни нашого мислення, але дає точність вимірювання усіх об'єктів і процесів. Тобто, можна спланувати майбутню модель функціонування економіки, яка повинна зберегти вже досягнуті обсяги виробництва на колишньому рівні, а для цього потрібно забезпечити енергією всі виробничі процеси в колиш-

ніх обсягах. Щоб оперувати методами такої оновленої енергоекономіки, що заснована на науково-технічному прогресі, відмовившись від архаїчних методів, необхідно чітко уявляти, що речовини, сировина, предмети і товари наділяються нами вартістю тільки тому, що потребували енергетичних витрат на своє перетворення і це в економіці видається за їх вартість, що ідентифікується грошима. Фактично сировина не вимагає грошей, що визначають її вартість, а вимагає людей та енергії на її вилучення із надр землі, транспортування, переробку, вимагає основних фондів для здійснення процесів. Але фонди, в свою чергу, також виникли із сировини і матеріалів, які потребували для свого перетворення енергії, що і враховується в амортизаційних відрахуваннях та позначається у новій економіці як обсяг енергетичних ресурсів, необхідних для виготовлення зношених агрегатів і машин, споруд, а також для забезпечення життєдіяльності людей.

За таких умов усі товари «коштують» стільки, скільки кіловат-годин знадобилося для їх виготовлення, тобто вартість (отримує оцінку). Це не їхня матеріальна частина, як це прийнято в сучасній економіці, а враховується кількість енергетичних одиниць, які потрібні для процесу їх виготовлення від початку до кінця. Згубність економічної теорії полягає в тому, що вона оцінює речову частину товару, не відображуючи і не враховуючи фізичних та інформаційних процесів його виробництва, які реально впливають на зміну простору, що забезпечують видобуток сировини, надають йому нову форму і вводять нову функцію в якість цього товару в навколишнє середовище. Економіка пропонує грошовий метод оцінки процесів, але що ж оцінюють гроші в товарі як його першооснову вона до сих пір сказати не може. Через це і відбуваються всі маніпуляції з грошима, які можуть жити окремо від товару, цирку-

люючи в банківській системі, а енергія не може існувати окремо від товару, і є його життєдайною сутністю, що породила його, і кількість її відома.

Енергоекономіка припиняє ілюзію обману, яка існувала тисячоліттями в свідомості цивілізації, що товари на ринку рівноцінні грошам, а гроші (абстракція) – це товар, адекватний натуральним товарам. Можливість використання зекономленої енергії і її приросту передається інвестиційному комітету, який використовує її відповідно до програм розвитку виробничого потенціалу. Крім цього, існує і ще один шлях, який полягає у відключенні одного з енергетичних агрегатів, потужність якого дорівнює обсягу зекономленої енергії і не витрачати на її виробництво ресурси нації. Це можна здійснювати в тому випадку, якщо в країні усі блага є в достатній кількості, наука щорічно дає можливість отримувати економію енергії в усьому нових і нових обсягах, а товарну масу у виробництві випускати у незмінних кількостях.

У зв'язку з цим, вся увага уряду має спрямовуватися на досягнення випереджаючого розвитку виробництва енергоресурсів, які є джерелом зростання добробуту населення і дають можливість розвивати всі сфери народного господарства. При цьому людина звільняється від фізичної праці, але залишає за собою функції контролера виробничих процесів. Сьогодні завдяки інформатизації це можна робити, навіть перебуваючи на відстані, тобто не на робочому місці, а будь де – на конференції, у відрядженні, вдома, у відпустці. Тільки завдяки наявності енергоресурсів здійснюються всі виробничі процеси. Тому енерговитрати, зібрані по всьому технологічному ланцюжку виробництва товару (від видобутку сировини, його транспортування, переробки), складають портрет його енергоємності або, висловлюючись еконо-

мічною мовою, представляють його собівартість.

Вся маса грошей (сьогодні цю функцію виконують електронні гроші, а про паперові гроші цивілізованої країни можна і забути), що виконує роль рахункових одиниць, сукупність яких показує можливу потужність енергетичного впливу суспільства на суспільство, масштабується з об'ємом вироблюваної в державі енергії. Це дозволяє суспільству використати систему грошового обігу як точну систему виміру, де на одну грошову (інформаційну) одиницю доводиться конкретно встановлена кількість енергії, тобто кількість перетворювальної функції. Одночасно це буде енергетичним курсом національної валюти. Це дозволяє організувати випуск замовленої споживачами продукції, а не друкувати гроші, які без наявності енергоресурсів не зможуть забезпечити функціональність виробництва, а дають все більшою мірою наростаючі інфляційні спотворення.

На рівні держави необхідно провести розрахунок середнього нормативу енергозабезпечення життєдіяльності однієї людини на певний період (розрахувати кошук енергоспоживання), оскільки все вироблене (їжа, енергія, матеріали, предмети, устаткування та інше) є результатом трансформації речовин-енергоносіїв у теплові кванти, зникаючі безслідно в просторі під час перетворення сировини у виробничій фазі в задані товарні форми. Зовсім неважливо буде це здійснюватися за допомогою електроенергії, що обертає деталь на токарному верстаті, або енергії енергоносіїв, що плавить руду в домені, або пального, що згорає в транспортному засобі.

Фактично, всі гроші країни – це гроші народу, що знаходяться на всіх стадіях виробництва, а вірніше, енергоресурсний потенціал нації, видобутий із надр, які належать громадянам, із яких здобута енергія і спрямована суспільством у виробництво для видобутку

сировини, транспортування, створення товарів і послуг, призначених для задоволення потреб населення. Пропонована система розрахунку потреби енергогрошей забезпечує відповідність їх кількості товару і виключає інфляцію. При такому підході уряд не може випустити більшої кількості грошей, як це він практикує сьогодні із паперовими грішми.

Держава, економіка якої функціонує на принципах узгодженого обороту енергоресурсів, відбитого в енергогрошах, здатна правильно використовувати свої ресурси і забезпечувати зростання добробуту народу. У цій системі контролю за народним господарством виходить, що вироблена Міненерго енергія використовувалася у виробничих процесах і у побуті, однак під час цього зникала у просторі, але в міру її використання інформація про її використання у вигляді енергогрошей надходила в Міненерго, яке отримує можливість планувати свою роботу в частині споживання природних енергоносіїв і вироблення з них енергії відповідного виду.

Грошова і товарна маса у цій системі виявляються чітко збалансованою, забезпечується регулювання інфляційних процесів і виключається розкручування інфляційної спіралі як явища, притаманного ортодоксальній економіці. Одними з елементів системи господарювання країни, що провокують інфляцію, є підприємства, які працюють на експорт, в чому полягає один із секретів сьогодношньої інфляції, що не піддається усуненню. Цей секрет не розуміють олігархи, які мають від цього «примарний» прибуток, що завдає при цьому збиток збереженню народних ресурсів, тобто національним інтересам. Експорт зменшує обсяг товарної маси в країні при вивезенні її за кордон, а кількість національних грошей, що забезпечують роботу експортних виробництв, не тільки не зменшується,

а збільшується від циклу до циклу, адже державі на випуск експортних товарів потрібно випускати гроші, щоб підприємства-експортери могли закупити все необхідне для виробництва у вітчизняних підприємств-постачальників.

Через зупинку підприємств припиняються експортні поставки, приплив валюти падає, розплачуватися за іноземними кредитами стає нічим, що змушує уряд звернутися до міжнародних фінансових інститутів за міжнародним позикою, які працюють за схемою, що подібна валюті, отриманій за експортний товар. Це призвело в економіці України до падіння видобутку вугілля, виробництва чавуну й сталі, хімічної продукції, зупинки підприємств машинобудівного комплексу, виробництва озброєння, літаків, кораблів, автомобілів, сільськогосподарської техніки, продуктів харчування, будівництва житла, скорочення вантажоперевезень, викликало зубожіння населення і його скорочення більш ніж на 20% (10 млн чоловік). Наша державна модель є «підприємством», що працює з мінусовою рентабельністю щодо відтворення населення. Крім того, за різними підрахунками в останні 25 років від 3 до 5 млн українців виїхали на заробітки у різні країни [3].

Ці факти говорять, що існуюча в Україні соціальна модель вимагає переорієнтації поєднання ресурсів країни в тих напрямках, які забезпечать не тільки зростання добробуту народу, а й приріст населення. Для цього необхідно розробити програми розвитку не тільки регіонів, але і функціонування товарного внутрішнього ринку, що працює на принципах еквівалентного обміну товарною енергомасою. Основою технічного переозброєння виробництва повинна стати енергетична складова, що забезпечує зростання виробництва електроенергії і заощадження енергоресурсів на базі наукових розробок (науку слід перетворити на складову час-

тину виробництва і фінансувати через витрати виробництва), що забезпечить зниження енергетичної собівартості продукції і призведе до зниження цін.

Вивільнену за рахунок енергозберігаючих технологій енергію держава зможе направити на розвиток сфери суспільного споживання: доріг, житла, охорони здоров'я, допомоги нужденним і малозабезпеченим, підвищити пенсії, збільшити фінансування освіти, науки, удосконалити процеси, які впливають на демографічні показники. Необхідно створити додатковий, інтеграційний рівень виробничо-економічної взаємодії соціально-економічних потенціалів областей України у вигляді семи приблизно однакових за енергетичним потенціалом регіональних об'єднань – соціально-технологічних територіальних округів (ТПК – територіально-промислових комплексів). Це дозволить мати нову економічну модель, в якій будуть функціонувати кілька рівновеликих, промислових комплексів, здатних самостійно вирішувати свої питання соціального і виробничого характеру. Центральні органи управління розвантажаться від дріб'язкової роботи, оскільки в округи будуть передані питання поповнення та використання бюджету, інвестиційного розвитку, взаємодії з місцевими органами самоврядування, які сьогодні за кожною зміною, пов'язаною із перерозподілом коштів, ідуть у центр, вони будуть основною «кузнею кадрів» для центральних органів влади.

Слід переорієнтувати ідеологію розвитку економіки з виробничого напрямку, оскільки такого обсягу товарної маси Україні не потрібно, на економіку розвитку інфраструктурної та соціальної складових, проте вони необхідні для розвитку комфортності селищ, міст, областей, де виробничі комплекси є інструментами, що забезпечують їх розквіт і добробут, а не знаряддям наживи і експлуатації для «обраних».

Необхідно буде внести корективи в політику ціноутворення, оподаткування, формування бюджету, оплати праці, регіонального розвитку, в ряд інших соціально-економічних складових, а також у систему контролю за дотриманням встановлених нормативів, правил, законів [4; 5; 6; 7]. Досвід його застосування для підприємств був розроблений і застосований у дагестанському колгоспі ім. Орджонікідзе М.А. Чертаєвим у 1985 р, який нам відомий під назвою «внутрішній госпрозрахунок» [8]. У господарстві на основі колективно-часткової власності на корпоративних засадах здійснювалася виробнича діяльність, у яку були залучені і працівники непродуктивної сфери (вчителі, лікарі, міліціонери, які одержували свою частку доходу). Під час діяльності за три роки виробництво зросло в два рази, витрати на виробництво знизилися у 4 рази, кількість управлінців скоротилося в 9 разів. Через 10 (у 2000 р) років за підсумками року кожен учасник став отримувати по 15 млн карбованців, були відкриті нові напрямки діяльності, стандарт добробуту висловлювався в тому, що кожна сім'я мала добротний триповерховий будинок, народжуваність у 6 разів перевищила смертність на тлі загального падіння народжуваності в країні і республіці. На кожному дитину відкривався майновий пай для нарахування коштів, пенсіонери отримували дивіденди на свої акції, була побудована потужна соціально-побутова інфраструктура для відпочинку і культурного життя. Хочеться підкреслити, що колгосп цього домігся протягом 10 р. у той час, коли економіка країни в цілому стагнувала.

В Україні у Криму також є досвід організації виробництва на основі нової економічної системи, представлена Ю. Файгінім в 1995-1997 рр., яка передбачала впровадження прогресивної системи оплати і оподаткування. Були досягнуті позитивні результати,

підприємства виходили з боргів, почали працювати з прибутком, платити податки. Питання обговорювалося в Парламенті АР Крим, але через політичні катаклізми, які охопили країну, справа далі експерименту не пішла. Всі послідовники, які брали цей досвід М.А. Чертаєва за основу, домоглися високих результатів.

Так само с. Прохорівка Белгородської області. У цілому Білгородська область стала регіоном розвитку. Російський прем'єр М. Касьянов, який побував у с. Прохорівка, був вражений побаченим і пообіцяв запровадити цей досвід у масштабах країни, але так і не зробив цього. Вражає те, що було під силу простим людям, для прем'єра виявилось непідйомним. Ці приклади окреслюють можливості розвитку одного села в умовах паралізованої в цілому економіки держави. Впровадження цього методу в масштабах всієї країни, що взяла курс на вихід в лідери, буде набагато ефективнішим. Здійснення економічної політики вимагає чіткого функціонування механізму розподілу створених суспільством благ, який є показником рівня духовності нації.

Слідуючи цьому підходу, суспільство через інститути держави має оцінювати своїх громадян, тобто свої складові елементи, як капіталіст своє майно, а воно цього не робить. Тому у виробництві «працює» обладнання із встановленою, відомою вартістю, а робоча сила використовується за вартістю, як її оцінить роботодавець, який про методологію її оцінки не має жодного уявлення. Хоча ця методологія не така складна, щоб нею не могли користуватися підприємці. Просто держава повинна узаконити перелік послуг і товарів, які повинні отримувати люди за свою працю в сучасному суспільстві, тобто встановити нормативи споживання для людини, які враховували б усі аспекти розвитку його як особистості, амортизацію і відтворення середовища її існування.

Якщо вартість людського життя – перше питання в організації розподільного механізму створених благ, то організація податкової системи держави є другим питанням. Ми знаємо ще від Маркса про існування земельної ренти. На сьогодні рентний принцип розподілу прибутку повинен бути присутнім не тільки в сільському господарстві, а й у виробництві енергоресурсів, у системі державного управління і при використанні продуктів інтелектуальної власності (сучасний працівник промислового підприємства також є носієм інтелектуальної власності).

В організації економічної діяльності суспільства надзвичайно важлива духовна складова, яка дозволяє реалізовувати партнерські відносини між суб'єктами господарської діяльності. Професіоналізм, чесність, обов'язковість – це необхідні якості ділових партнерів, без яких економіка перетворюється в нерегульований ринок, стрясає кризами, в основі яких лежить обман, хитрощі, конкуренція. Перехід до корпоративної співпраці відкриває широкі перспективи для розвитку нашої цивілізації, процвітання нащадків і їх щасливого життя, забезпеченого творчою, інтелектуальною працею і духовністю. Необхідно розробити принципи переходу від економіки до енергоекономіки, яка є новітньою методологією, що пояснює принципи взаємодії людини з навколишнім середовищем та дозволяє здійснювати ефективний розвиток суспільства на основі раціонального використання ресурсів, наявних у його розпорядженні.

Духовність нації в сфері виробничих відносин, що забезпечують процеси відтворення елементів конструкції державної системи, визначається діючою системою оцінки вироблених благ і їх розподілу між громадянами, ефективністю їх впливу на розвиток і дотримання пропорційних співвідношень всіх елементів державної конструкції і, в першу чергу, людини і навколишнього середовища.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Подолинський С.А. Вибрані твори / Упоряд.: Л.Я.Корнійчук. КНЕУ, 2000. 328 с.
2. Вернадский В.И. Живое вещество. М. : Изд-во «Наука», 1978. 357 с.
3. Белобров Д., Седова Я. Трудова депопуляція: як виїзд українців на заробітки впливає на демографію країни // Громадське Телебачення. 02.08.2018. URL: <https://hromadske.ua/posts/iak-vyizd-ukrainsiv-na-zarobitky-vplyvaie-na-demohrafiu> (дата звернення 13.08.2018).
4. Каганець І.В. Арійський стандарт: Українська ідея епохи великого переходу. К. : А.С.К., 2004. 336 с.
5. Шилов Ю.А. Прародина ариев. М. : СИНТО, 1995. 742 с.
6. Шилов Ю.О. Джерела витоків української етнокультури XIX тис. до н.е. – II тис. н.е. К. : Аратта, 2002. 272 с.
7. Kemp Artur. March of the Titans. 33000 BC – 2000 AD. A History of the White Rase. V. 1. "Ostara Publications". 2001. URL: www.white-history.com. Український переклад: журн. «Перехід–IV». 2001, № 2 (7). С. 51–68. (дата звернення 01.02.2016).
8. Чартаев Магомед Абакарович // Википедия – свободная энциклопедия. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A7%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%B5%D0%B2_%D0%9C%D0%B0%D0%B3%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%B4_%D0%90%D0%B1%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%87.

В научном исследовании изложена концепция формирования новых экономических принципов, создание которых будет переходным этапом экономической доктрины идеологии правового государства социальной направленности и основывается на ряде приоритетов. Для этого необходимо разработать программы развития не только регионов, но и функционирования товарного внутреннего рынка, работающих на принципах эквивалентного обмена товарной энергомассой. Необходимо разработать принципы перехода от экономики до энергоэкономики, которая является новейшей методологией, объясняет принципы взаимодействия человека с окружающей средой, что позволяет осуществлять эффективное развитие общества на основе рационального использования ресурсов, имеющихся в его распоряжении.

Ключевые слова: экономическая доктрина, правовое государство, социальное государство, производственные процессы, энергопотребление, энергоресурсы.

In this scientific study the concept of formation of new economic principles is outlined. Creation of these principles will be a transitional phase of the economic doctrine of the ideology of a legal state of social orientation and is based on a number of priorities. It is necessary to develop programs of not only the region but also the functioning of the internal market trade that works on the principle of equivalent exchange commodity energomasoyu. It is necessary to develop the principles of transition from economy to energy economy, which is the latest methodology that explains the principles of human interaction with the environment that allows for the effective development of society on the basis of the rational use of resources available at its disposal.

Key words: economic doctrine, law state, social state, production processes, energy consumption, energy resources.

УДК 342.7

**РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ДОСТУП ДО ЕКОЛОГІЧНОЇ
ІНФОРМАЦІЇ ШЛЯХОМ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАПИТУ**

**REALIZATION OF HUMAN RIGHTS ACCESS TO ENVIRONMENTAL
INFORMATION BY THE INFORMATION REQUEST**

Сопілко І.М.,

*доктор юридичних наук, доцент, директор
Навчально-наукового юридичного інституту
Національного авіаційного університету*

Проскура Г.М.,

*аспірант Навчально-наукового юридичного інституту
Національного авіаційного університету*

Конституціоналізм як сучасна наука

У статті розкривається питання реалізації права людини на доступ до екологічної інформації шляхом інформаційного запиту. Визначається перелік нормативно-правових актів та міжнародних договорів у цій сфері. Методологічну основу дослідження складають загальнонаукові методи наукового пізнання, такі як комплексний та міждисциплінарний. Визначаються основні передумови та потреби реалізації права людини на екологічну інформацію шляхом інформаційного запиту. Робиться висновок щодо впливу інформаційного запиту на доступ до екологічної інформації в Україні. Обговорюється базис національного та міжнародного законодавства у сфері доступу до екологічної інформації.

Ключові слова: екологічна інформація, захист навколишнього середовища, Орхуська конвенція, інформація, інформаційний запит.

Постановка проблеми. Доступ до екологічної інформації є нагальним та першочерговим питанням в усьому світі. Завдяки повному та вчасному отриманню інформації про стан довкілля можливе забезпечення інших екологічних прав і обов'язків громадян, забезпечення принципів сталого розвитку, раціонального використання природних ресурсів та збереження природи для прийдешніх поколінь. Тому важливо дослідити один із найдієвіших активних способів доступу до екологічної інформації, а саме – інформаційний запит.

Аналіз досліджень. Правовими аспектами доступу до еколо-

гічної інформації займалися такі українські вчені, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.П. Гетьман, І.І. Каракаш, Н.Р. Кобецька, В.В. Костицький, С.М. Кравченко, В.І. Кутузов, М.В. Краснова, Н.Р. Малишева, А.А. Попов, Е.В. Позняк, І.В. Сухан та інші.

Мета. Розкрити питання реалізації права людини на доступ до екологічної інформації шляхом інформаційного запиту.

Основний матеріал. Однією з нагальних проблем становлення громадянського суспільства в Україні є питання реалізації права людини на

інформацію як основоположного конституційного права. Стаття 34 Конституції України гарантує кожному право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір.

На національному рівні правовий режим доступу до екологічної інформації визначається Конституцією України, Законами України: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», а також іншими законами та підзаконними актами. Важливим є те, що норми, регламентуючі доступ до екологічної інформації, знаходяться і у іншому спеціалізованому природоресурсному законодавстві України.

Перш за все зазначимо, що у світі в 1981 році Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив рекомендацію № R (81) 19 «Про доступ до інформації, що перебуває у розпорядженні державних органів». Саме цим документом було визначено, що кожен може отримати за запитом інформацію, яка знаходиться у розпорядженні органів державної влади, крім законодавчих органів та судової влади без пояснення причини запиту і в розумні строки [1]. Ці рекомендації лягли в основу багатьох новітніх європейських та українських законів, мають значний вплив на розвиток законодавства про доступ до екологічної інформації. З цього часу почався розвиток та реалізація доступу до інформації шляхом інформаційного запиту.

Якщо розглядати інформаційне українське законодавство в цьому напрямку, то важливим надбанням українського суспільства стало прийняття ЗУ «Про інформацію» 1992 року, яким було закріплено доступ до публічної інформації [1].

За цим законом громадяни могли надіслати запит і отримати різноманітну інформацію від органів законодавчої, виконавчої, судової влади [1].

Під запитом щодо надання письмової або усної інформації у цьому ЗУ розуміється звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадових осіб з окремих питань [1]. Проте, прогресивність закону нівелювалася кількома нормами: по-перше, тріада гілок влади в українській системі не покривала такі специфічні інституції, як Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Президент України, органи прокуратури, Рахункова палата і, особливо, органи місцевого самоврядування. по-друге, строк розгляду запиту становив 30 днів, при цьому він міг бути продовжений на невизначений строк. [1].

Заміною Закону став Закон України «Про доступ до публічної інформації», який діє з 2011 року, проте все ще потребує закріплення на практиці.

ЗУ «Про доступ до публічної інформації» у ст. 4 визначає, що доступ до публічної інформації здійснюється на принципах прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; вільного отримання, поширення та використання інформації; рівноправності.

Томе ефективне використання інформаційного запиту важливе для реалізації права людини на екологічну інформацію. Під запитом на інформацію розуміють прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні.

Суб'єктами є: 1) запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень; 2) розпорядники інформації; 3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації.

Відповідно до Закону, запитувач може надати розпоряднику інформаційний запит. Важливо, що 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.

Загалом, запити розділяються на види. Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним. Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Звернемо увагу, що проконтролювати виконання усного запиту набагато складніше, хоча запитувач має право вимагати реєстрацію запиту в журналі реєстрації розпорядника, проте на практиці такий спосіб не є поширеним.

Письмовий запит подається у довільній формі. Він має містити ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; підпис і дату (за умови подання запиту у письмовій формі).

Якщо із поважних причин особа не може подати письмовий запит, його має оформити відповідальна особа з питань доступу до публічної інформації, обов'язково зазначивши в запиті своє ім'я, контактний телефон та надавши копію запиту особі, яка його подала. Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів із дня отримання запиту. Ч. 2 ст. 20 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» вказує, що у разі, якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути

надана не пізніше 48 годин із дня отримання запиту.

Проте, у разі, коли запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів із обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача у письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів із дня отримання запиту.

Розпорядник може відмовити у наданні інформації з визначених законодавством причин. Відмова у наданні інформації має бути письмово обґрунтованою і відповідати вимогам ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації».

Так, право на екологічну інформацію може бути обмежене лише в умовах воєнного або надзвичайного стану із зазначенням строку дії цих обмежень (ст. 64 КУ). П. 7.1. Постанови Пленуму ВАС України № 10 від 29 вересня 2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації», де передбачено, що законами України встановлено категорії інформації, обмеження доступу до яких заборонено. Така інформація надається у відповідь на запит без застосування «трискладового тесту».

Ст. 22 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» вказує, що розпорядник має право відмовити у задоволенні інформаційного запиту в наступних випадках: 1) розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит; 2) інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом; 3) особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друком;

4) не дотримано вимог до запиту на інформацію.

Ненадання інформації без офіційної відмови є порушенням законодавства України і є підставою для його оскарження. Проте, на практиці в Україні є ряд можливостей обійти законодавство України, відмовивши з різних причин. Варіантом обходу інформаційного законодавства є надання інформації у відповідь на інформаційний запит частково. Іншим варіантом є недодання Додатків із матеріалами в електронному листі, наявність яких зазначається у відповіді на запит.

Виділяють декілька законних варіантів ненадання інформації [2]:

1. Продовження термінів на практиці призводить до того, що запитувачу найчастіше інформацію не надають; 2. Ненадання повних даних про себе, наприклад, не вказання по-батькові; 3. Віднесення запитуваної інформації до конфіденційної [2]. Проте, в цьому випадку йдеться про неправомірну відмову. Ч. 7 ст. 6 ЗУ «Про доступ до публічної інформації», відповідно до якої «обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ»; 4. Відповідь, що вони не є розпорядниками інформації; 5. Підміна поняття «інформація» та «документ». Законодавство України передбачає також відстрочку в задоволенні запиту на інформацію яка допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені цим Законом строки у разі настання обставин непереборної сили. Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Варто зауважити, що відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації і може бути оскаржена.

ЗУ «Про доступ до публічної інформації» у ст. 23 визначає, що рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Запитувач має право оскаржити: 1) відмову в задоволенні запиту на інформацію; 2) відстрочку задоволення запиту на інформацію; 3) ненадання відповіді на запит на інформацію; 4) надання недостовірної або неповної інформації; 5) несвоєчасне надання інформації; 6) невиконання розпорядниками обов'язку оприлюднювати інформацію; 7) інші рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача.

І.С. Сухан визначає, що є декілька шляхів, за допомогою яких можна оскаржити відмову та відновити порушене право на доступ до екологічної інформації. Умовно їх можна поділити на оскарження незаконної відмови в адміністративному та судовому порядку. Якщо громадськість не погоджується із відмовою у наданні екологічної інформації, то таку відмову можна оскаржити до вищестоящего органу, якому підпорядкований орган державної влади чи місцевого самоврядування; спеціально уповноваженого органу державної влади з питань охорони довкілля; органів прокуратури [3].

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації до суду здійснюється відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. Ст. 91-4 КУАП передбачає, що відмова від надання чи несвоєчасне надання за запитами повної та достовірної екологічної інформації, передбаченої законодавством, тягне за собою накладення штрафу на службових та посадових осіб від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Окремо розглянемо існуючу судову практику у сфері захисту права

на доступ до екологічної інформації в Україні. У цьому напрямку прогресивною є Міжнародна благодійна організація «Екологія. Право. Людина», що суттєво вплинула на формування судової практики в Україні у вищевказаному питанні. Уваги на наш погляд заслуговує справа про доступ до екологічної інформації в Україні. Так, у жовтні 2011 року в Україні відбулася спроба відстояти права на доступ до екологічної інформації, якою володіє забруднювач [4]. У травні 2011 року ЕПЛ подала до приватного підприємства, яке здійснює викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, запит про надання ЕПЛ можливості ознайомитися із документами підприємства про викиди (документи, у яких обґрунтовуються обсяги викидів та звіт з інвентаризації викидів). У відповідь забруднювач повідомив, що не вважає запитовану інформацію публічною, а себе розпорядником такої інформації, і тому відмовляє у задоволенні запиту. ЕПЛ оскаржила дії забруднювача до господарського суду. Суд першої інстанції виніс рішення, яким відмовив ЕПЛ у задоволенні позову. Таке ж рішення прийняв і суд апеляційної інстанції. Найголовніше, що ні місцевий, ні апеляційний суд не дали жодної правової оцінки з приводу застосування до спірних правовідносин (громадськість – забруднювач) норм Закону України «Про доступ до публічної інформації», на який ЕПЛ посилялася у всіх процесуальних документах [4]. ЕПЛ подала касаційну скаргу до Вищого господарського суду України. Суд виніс постанову, якою скасував рішення двох нижчестоящих судів як помилкові і направив справу на новий судовий розгляд до суду першої інстанції. Львівський господарський суд, розглянувши справу колегією із трьох суддів, повністю задовольнив позовні вимоги ЕПЛ. Суд зобов'язав відповідача надати ЕПЛ копії документів, що

були предметом спору – матеріалів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів та звіту з інвентаризації викидів [4].

Загалом, ця справа повертає до проблеми створення постійної судової практики і належного судового прецеденту. На наш погляд, це можливо сформуванню лише постійним моніторингом і відстоюванням своїх прав на доступ до екологічної інформації [4]. Тобто, цей випадок звертає увагу до проблеми ігнорування розпорядниками інформації своїх обов'язків надавати за запитом інформацію. Лише постійний прецедент і відстоювання права на доступ до екологічної інформації права сформує позитивну юридичну практику в Україні.

Пропонуємо окремо розглянути передовий зарубіжний досвід. Наприклад, в США існує електронна система FOIA при Міністерстві юстиції США (FOIA.gov). Запитувач має надати ім'я (не потрібне, якщо запитувати екологічну інформацію), контактну адресу, докладний опис потрібної інформації. Також можна запитати інформацію у певному форматі, наприклад: папір або електронні копії інформації, аудіо- формат, великий друк. Відповідь на запит можна отримати протягом 20 робочих днів. Організація повідомить, якщо потрібно очікувати отримання інформації, якщо вони потребують більше часу. Більшість запитів є безкоштовними, але вам може бути запропоновано заплатити невелику суму за фотокопії або поштові витрати. [5; 6; 7].

Досить близьким для України є досвід Грузії. Грузинське законодавство зобов'язує всі державні органи влади, включаючи уряд, парламент і навіть грузинські суди, відповідати на запити, які стосуються свободи інформації. Для цього мають обмежений час. Якщо інформація готова і є в наявності, установка зобов'язана відреагувати негайно. Якщо дані треба збирати, на відповідь відводиться до 10 днів [8].

У Швеції є спеціальний веб-сайт *operaid*, де публікуються всі проекти міжнародного розвитку шведського уряду. Ще існує спеціальний портал, кожен може користуватися ним один раз тиждень. Важливою в доступі до інформації Швеції є також система скарг [8]. Загалом, Україна переймає досвід провідних країн світу у доступі до екологічної інформації. Наприклад, з 2015 року на широке обговорення громадськості було винесено питання створення інституту Інформаційного Комісара в Україні.

Висновки. Варто зазначити, що з набуттям чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації»

активізувалася діяльність української влади щодо забезпечення права кожного на доступ до інформації, в тому числі на доступ до екологічної інформації. Тенденція по всій країні йде до більш поширеного використання такого способу отримання інформації, і в перспективі, на наш погляд, це є одним із найдієвіших механізмів доступу до екологічної інформації в Україні. Незважаючи на те, що механізм реалізації та забезпечення формується, залишається чимало прогалин у законодавстві. Загалом, наявність закону про вільний доступ до інформації в законодавстві країни говорить про позитивну демократичну тенденцію.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лекція 1. Історія становлення інституту доступу до інформації у світі та міжнародні стандарти. [Електронний ресурс] // Режим доступу: https://courses.prometheus.org.ua/courses/course-v1:COE+P1101+2017_T1/about.
2. Как (не) отвечать на информационные запросы: 5 вредных советов. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2016/05/8/7107539/>.
3. Сухан І.С. Адміністративно-правовий механізм забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сухан Ірина Станіславівна; Держ. ВНЗ «Ужгород. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. Ужгород, 2016. 207 с.
4. Право на доступ до екологічної інформації від суб'єкта господарювання. Захист права громадян на екологічну інформацію [Електронний ресурс] // <http://epl.org.ua/law-posts/pravo-na-dostup-do-ekolohichnoi-informatsii-vid-sub-iekta-hospodariuvannia-zakhyst-prava-hromadian-na-ekolohichnu-informatsiiu/>.
5. How to make a freedom of information (FOI) request [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://www.gov.uk/make-a-freedom-of-information-request/how-to-make-an-foi-request>.
6. Responding to requests [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://www.justice.gov/open/responding-requests>.
7. Методичні рекомендації на тему: «Доступ до інформації в Україні та світі» м. Краматорськ 2016 року. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://justice-dn.gov.ua/index.php/19-publiczna-informatsiya/1075-dostup-do-informatsiji-v-ukrajini-ta-sviti>.
8. «У Швеції журналіст може отримати навіть ключ від суду». Ірина Андрейців [Електронний ресурс] // Режим доступу: https://ms.detector.media/media_law/law/u_shvetsii_zhurnalist_mozhe_otrimati_navit_klyuch_vid_sudu/.

В статье раскрывается вопрос реализации права человека на доступ к экологической информации путем информационного запроса. Определяется перечень нормативно-правовых актов и международных договоров в этой сфере. Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы познания, такие как комплексный и междисциплинарный. Определяются основные предпосылки и потребности реализации права человека на экологическую информацию путем информационного запроса. Делается вывод о влиянии информационного запроса на доступ к экологической информации в Украине. Обсуждается базис национального и международного законодательства в сфере доступа к экологической информации.

Ключевые слова: экологическая информация, защита окружающей среды, Орхусская конвенция, информация, информационный запрос.

The article discloses the issue of the implementation of human rights to environmental information through an information request. Methods of research: the list of normative legal acts and international agreements in this field is determined. The methodological basis of the research comprise general scientific methods of scientific knowledge, such as integrated and interdisciplinary. Results: the main preconditions and requirements for the implementation of human rights to environmental information are determined by means of an information request. Conclusion is made regarding the impact of the information request for access to environmental information in Ukraine. Discussion: the basis of national and international legislation in the field of access to environmental information.

Key words: environmental information, environmental protection, Aarhus Convention, information, information request.

УДК 342.5

КЕРІВНІ ПРИНЦИПИ ПРАВА ОСОБИ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я В КОНСТИТУЦІЯХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

GUIDING PRINCIPLES OF THE RIGHTS OF PERSONAL OF HEALTH IN CONSTITUTIONS OF FOREIGN COUNTRIES

Швець Ю.Ю.,

*кандидат економічних наук, доцент,
докторант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
юридичного факультету
Ужгородського національного університету*

Статтю присвячено висвітленню керівних принципів права особи на охорону здоров'я в конституціях зарубіжних країн, передусім – державах – членах Європейського Союзу. Визначено поняття та сутність принципів права на охорону здоров'я; проведено аналіз конституційних принципів права на охорону здоров'я в деяких зарубіжних державах, а також основоположних засад, визначених міжнародними організаціями. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення конституційних принципів права на охорону здоров'я в Україні.

Ключові слова: принципи, конституційне право, охорона здоров'я, зарубіжні країни.

Право на охорону здоров'я знайшло своє втілення в конституціях багатьох країн світу; керівні принципи в цій сфері визначені також у міжнародних конвенціях та інших міжнародних актах. Саме на цих керівних принципах ґрунтується конституційне право на охорону здоров'я в більшості зарубіжних державах. Проте в кожній країні превалює власний національний підхід до визначення змісту відповідних принципів.

Для України, як держави, в якій давно назріла потреба у проведенні реформи системи охорони здоров'я, може виявитися корисним досвід деяких зарубіжних країн, зокрема держав – членів Європейського Союзу (далі – ЄС). Тому з метою аналізу конституційного досвіду цих держав необхідно провести комплексне дослідження керівних принципів права на

охорону здоров'я в деяких зарубіжних країнах.

Окремі аспекти проблеми визначення принципів права особи на охорону здоров'я, в тому числі в зарубіжних країнах, досліджували такі науковці, як Ю.М. Бисага, М.М. Білинська, А.В. Бондар, С.Б. Булеца В.С. Віткова, В.В. Дудка, Д.В. Карамішев, Н.В. Коробцова, О.О. Отставнова, Я.Ф. Радиш, І.Я. Сенюта, М.В. Співак та інші. Однак комплексних досліджень, присвячених висвітленню конституційних принципів права особи на охорону здоров'я в зарубіжних країнах, у вітчизняній науці конституційного права недостатньо.

Отже, **метою** даної статті є проведення ґрунтовного аналізу керівних принципів права особи на охорону здоров'я в конституціях зарубіжних

Конституційно-правові засади організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

держав, насамперед – країн – членів ЄС, та розроблення рекомендацій щодо вдосконалення національних конституційних принципів у цій сфері.

Традиційна правова наука розглядає принципи права як керівні ідеї та основоположні засади, на яких ґрунтується правотворча, правозастосовна та будь-яка інша діяльність держави, а також суспільні правовідносини, які виникають у ній.

При цьому необхідно погодитись із думкою науковців Ю.М. Бисаги, Д.М. Белова та ін., які зазначають, що принципи права об'єктивно зумовлені економічним, соціальним, політичним ладом суспільства, що існує в певній країні, соціальною природою держави та права, характером пануючого політичного і державного режиму, основними принципами побудови та функціонування політичної системи певного суспільства [1, с. 39].

Тому, досліджуючи керівні принципи права особи на охорону здоров'я, можна виявити аксіологічні установки, прийняті у відповідній державі, які не тільки характеризують роль цієї держави в забезпеченні реалізації відповідного права, але і визначають особливості організації системи охорони здоров'я.

Сфера охорони здоров'я майже в усіх країнах Європи та державах Америки є підконтрольною державі, для чого остання утворює профільні міністерства та відомства, які здійснюють керівництво відповідною сферою, визначає засади державної політики та забезпечує їх реалізацію.

Основні принципи права на охорону здоров'я були сформульовані Всесвітньою організацією охорони здоров'я (далі – ВООЗ). А.В. Бондар із посиланням на документи ВООЗ [2] виділяє такі з них: 1) фінансовий захист (загальний захист від фінансових ризиків, пов'язаних із поганим станом здоров'я, спрямований на те, щоб люди не ставали бідними в результаті корис-

тування послуг охорони здоров'я); 2) принцип соціальної справедливості у фінансуванні (потребує від більш забезпечених людей більше платити за медичне обслуговування (у відсотковому відношенні від доходу) порівняно з малозабезпеченими; 3) рівність доступу до медичного обслуговування (базується на потребі, а не на здатності платити); 4) підвищення прозорості і підзвітності системи охорони здоров'я (боротьба з корупцією, контроль за діяльністю закладів охорони здоров'я і оцінка якості їх діяльності); 5) нагорода за високу якість медичної допомоги і розроблення стимулів рентабельної організації медичного обслуговування; 6) підтримка управлінської ефективності (скорочення дублювання функцій у сфері фінансування охорони здоров'я й уникнення витрат, які не спрямовані на досягнення вищеперерахованих цілей) [3, с. 588]. До цих принципів також можна додати принципи: державного управління сферою охорони здоров'я; пріоритетності профілактичної спрямованості охорони здоров'я тощо.

Розглянемо, як ці принципи знаходять своє відображення в конституціях окремих зарубіжних держав, передусім – країн – членів ЄС.

Характерно, що в конституціях таких держав, як Австрія [4], Німеччина [5], Франція [6], та деяких інших прямо не визначене право на охорону здоров'я. Водночас закріплено принципи, які можна вважати опосередкованими елементами права на охорону здоров'я, зокрема такі, як право на життя, заборону застосування жорстких та небезпечних для життя та здоров'я покарань, гарантування поваги до честі та гідності особи тощо. Крім того, в конституціях цих держав зазначається, що загальноприйняті принципи міжнародного права діють у якості складової частини національного законодавства. Тобто відсутність у даних державах консти-

туційних норм, які прямо закріплюють право на охорону здоров'я, не слід розглядати як відсутність цього права як такого, оскільки його засадничі положення, які визначені в міжнародних актах, визнаються та діють у зазначених країнах. Керівні принципи в цій сфері регламентовані спеціальними актами національного законодавства.

Зокрема, в законодавстві Австрії, Німеччини та Франції передбачено обов'язкове солідарне страхування. Заклади охорони здоров'я можуть бути державними, приватними неприбутковими або прибутковими та індивідуальними. Страхування є обов'язковим, і застрахована особа не має можливості обрати організацію соціального забезпечення. Конкуренції між інститутами нема для забезпечення ефективного розподілу ризиків [7, с. 91].

У конституціях інших країн – членів ЄС право на охорону здоров'я згадується лише побіжно – в конституційних нормах не деталізується зміст цього права. Зокрема, у §5 Конституції Швеції закріплено, що кожен громадянин повинен бути захищений від тілесного покарання. Так само він повинен бути захищений від катувань чи медичного впливу з метою примусу або всупереч його бажанню [8]. У ст. 32 Конституції Італії визначається, що республіка охороняє здоров'я як основне право особистості і основний суспільний інтерес і гарантує безкоштовне лікування для незаможних. Встановлено також, що ніхто не може бути примушений піддаватися певним медичним заходам інакше як на підставі закону. При цьому закон не може ні в якому разі порушувати межі, які диктуються повагою до особистості [9]. Стаття 23 Конституції Бельгії закріплює право кожного вести життя, що відповідає засадам людської гідності. Із цією метою закон, декрет або норма гарантують з урахуванням відповідних зобов'язань економічні, соціальні і культурні права і визначають

умови їх здійснення. Ці права включають, зокрема, право на соціальне страхування, охорону здоров'я, соціальну, медичну та юридичну допомогу; право на здорове навколишнє середовище [10].

Отже, в Бельгії, Італії, Швеції та деяких інших державах превалюють такі принципи права на охорону здоров'я, як повага до гідності та достоїнства особистості, заборона примусових медичних дослідів та таких, що принижують людську гідність або є небезпечними для життя та здоров'я, видів покарань, а основним засобом реалізації права на отримання доступної та кваліфікованої медичної допомоги є солідарне соціальне страхування.

Показово, що більшість європейських країн певним чином розкривають зміст основних засад права особи на охорону здоров'я та деталізують їх у нормах конституції.

Однією з таких держав є Іспанія. Право на охорону здоров'я визначається у ст. 43, яка міститься у главі 3 «Про керівні принципи соціальної та економічної політики» Конституції Іспанії. Так, відповідно до ст. 43 Конституції [11] державою визнається право на охорону здоров'я. У віданні органів державної влади перебуває організація захисту охорони народного здоров'я, яка забезпечується проведенням профілактичних заходів, наданням необхідної допомоги і послуг. Закон встановлює відповідні права і обов'язки всіх учасників правовідносин у сфері охорони здоров'я.

Окрема стаття в Конституції Іспанії присвячена забезпеченню охорони здоров'я осіб, які потребують особливого догляду. Зокрема, у ст. 49 вказується, що публічна влада вживає заходів для надання допомоги, лікування та одужання осіб, фізично або психічно ослаблених, надаючи їм спеціальну допомогу, особливий захист, якого вони потребують, і необхідну допомогу для користування правами,

що надаються всім іншим громадянам [11]. Таким чином, у Конституції Іспанії втілено принцип соціальної справедливості щодо забезпечення реалізації права на охорону здоров'я, а його зміст, крім безпосередньо права на доступну та кваліфіковану медичну допомогу та інші медичні послуги, також включає право на отримання особливої допомоги особами, які цього найбільше потребують.

Досить ґрунтовно право на охорону здоров'я регламентовано в Конституції Португалії. Передусім необхідно зауважити, що в розділі I Конституції цієї держави [12] закріплено загальні принципи, які є основою всіх конституційних права, зокрема це принципи загальності та рівності. Крім того, зазначається, що положення, які в Конституції і законах стосуються основних прав, повинні тлумачитися та перебувати в повній відповідності із Загальною декларацією прав людини.

Стаття, присвячена праву на охорону здоров'я, міститься у главі 2 «Соціальні права та обов'язки» Конституції Португалії. Згідно зі ст. 64 Конституції всі мають право на охорону здоров'я і зобов'язані його охороняти і зміцнювати. Встановлено, що право на охорону здоров'я реалізується: 1) через універсальну загальнонаціональну службу охорони здоров'я і, беручи до уваги матеріальний та соціальний стан громадян, в основному на безкоштовній основі; 2) шляхом створення економічних, соціальних, культурних та екологічних умов, що забезпечують захист дітей, молоді та людей похилого віку, і шляхом систематичного поліпшення умов життя і праці, сприяння розвитку фізичної культури і спорту. Управління державною службою охорони здоров'я будується на засадах децентралізації та участі.

Свої особливості мають принципи права на охорону здоров'я в Болгарії. На підставі аналізу положень ст. ст. 29, 52

та ін. Конституції Болгарії можна виділити такі керівні принципи права на охорону здоров'я: 1) заборона медичних, наукових чи інших дослідів без добровільної письмової згоди особи; 2) доступність медичної допомоги, яка забезпечується правом кожного на страхування здоров'я та наданням безкоштовного медичного обслуговування за умов і в порядку, визначених законом; 3) спільне фінансування заходів з охорони здоров'я з державного бюджету, роботодавцями, за рахунок особистих і колективних внесків із соціального страхування і з інших джерел за умов і в порядку, визначених законом; 4) заохочення державою розвитку спорту і туризму; 5) заборона примусового лікування і санітарних заходів до особи, за винятком випадків, передбачених законом; 6) державний контроль за всіма медичними установами, а також за виробництвом лікарських засобів, біопрепаратів, медичного обладнання та торгівлею ними [13].

У Конституції Польської Республіки [14] право на охорону здоров'я закріплене у ст. 68. Зазначається, що громадянам незалежно від їх матеріального становища органи державної влади забезпечують рівний доступ до медичної допомоги, що фінансується за рахунок публічних коштів. Умови та обсяг надання медичної допомоги визначає закон. Публічна влада приймає на себе зобов'язання забезпечувати особливу охорону здоров'я дітям, вагітним жінкам, особам з фізичними та психічними вадами та особам похилого віку.

Крім того, в Конституції визначається принцип профілактичної спрямованості охорони здоров'я, який виражається в зобов'язанні публічної влади боротися з епідемічними хворобами і запобігати негативному впливу на здоров'я наслідків деградації навколишнього середовища, а також сприяти розвитку фізичної культури, особливо серед дітей та молоді [14].

Словацька Республіка також належить до країн, де на рівні Конституції [15] закріплене обов'язкове медичне страхування. Зокрема, у ст. 40 зазначається, що кожен має право на охорону здоров'я. На основі медичного страхування громадяни мають право на безкоштовне медичне обслуговування і на медичні послуги на умовах, встановлених законом. Визначено також особливі умови охорони здоров'я окремих категорій громадян. Відповідно до ст. 38 Конституції Словацької Республіки жінки, молодь і особи з вадами здоров'я мають право на підвищену охорону здоров'я у процесі праці і особливі умови праці, а молодь і особи з вадами здоров'я мають право на особливий захист у трудових відносинах і на допомогу в оволодінні професією.

Державою, де зовсім нещодавно було проведено медичну реформу, є Грузія. Досвід цієї країни показує, що реформаторські зміни можуть позитивно позначитись на ефективності та якості медичних послуг. Після внесення змін до Конституції Грузії [16] право на охорону здоров'я отримало новий зміст. Зокрема, відповідно до ст. 37 кожен має право користуватися страхуванням здоров'я як доступним засобом медичної допомоги. У встановленому законом порядку за певних умов забезпечується безкоштовна медична допомога. Передбачено, що держава контролює всі організації охорони здоров'я, виробництво лікарських засобів і торгівлю ними.

Проголошується також профілактична спрямованість права на охорону здоров'я шляхом визнання права кожного жити в нешкідливому для здоров'я навколишньому середовищі, користуватися природним та культурної середовищем. Усі зобов'язані оберігати природну і культурним середовищем. Із метою створення безпечного для здоров'я людини середовища, відповідно до екологічних і економічних інтересів

суспільства, в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь держава забезпечує охорону навколишнього середовища та раціональне природокористування. Закріплене також право людини на отримання повної, об'єктивної і своєчасної інформації про стан середовища її проживання і умови праці [16].

Отже, в конституціях багатьох країн – членів та асоціативних членів ЄС превалює принцип профілактичної спрямованості охорони здоров'я: у цих державах влада докладаеть максимум зусилля для забезпечення безпечного довкілля, безпечного та якісного харчування тощо. Не менш важливе значення має принцип доступності права на медичну допомогу, який реалізується переважно через систему солідарного соціального страхування. При цьому майже в кожній державі законодавством визначено коло осіб або видів медичної допомоги, яка надається в повному обсязі за рахунок бюджетного фінансування.

У конституціях Аргентини [17], Бразилії [18], США [19] та деяких інших країн американського континенту прямо не закріплене право на охорону здоров'я. Однак воно досить детально регулюється в інших законодавчих актах цих держав.

Особливістю система охорони здоров'я у США, наприклад, є те, що вона відрізняється більшою різноманітністю, ніж у більшості інших країн світу. Так, лікарні США належать федеральному уряду або урядам штатів, муніципальній або окружній владі, приватним організаціям, релігійним орденам, добровільним неприбутковим групам або кільком організаціям одночасно. Логіка американської системи охорони здоров'я заснована на тому, що конкуренція сприяє найдешевшому обслуговуванню, оскільки дозволяє споживачам робити вибір. Однак люди з обмеженими фінансовими можливостями мають і обмежений доступ

до медичних послуг [20, с. 295]. Тому якість медичних послуг часто залежить від фінансових можливостей пацієнта.

Висновки. Отже, проведений аналіз показує, що конституції багатьох держав прямо (безпосереднє закріплення) або опосередковано (визнання міжнародних стандартів) закріплюють право особи на охорону здоров'я. При цьому керівні принципи даного права у своїй основі визначаються зобов'язаннями, які приймає держава щодо забезпечення реалізації цього права. У більшості держав публічна влада приймає на себе абсолютне зобов'язання забезпечити безпечно та нешкідливе навколишнє середовище, безпеку продуктів харчування, лікарських засобів. Що стосується забезпечення ефективності та доступності медичної допомоги, то в деяких державах публічна влада приймає на себе зобов'язання або повного фінансування відповідних заходів, або часткового – через систему солідарного соціального страхування.

На підставі аналізу зарубіжного досвіду у сфері регулювання принципів права на охорону здоров'я можна запропонувати внести такі доповнення до конституційного законодавства України: 1) ст. 49 Конституції України доповнити положенням про те, що держава визнає та сприяє реалізації міжнародних принципів та стандартів у сфері охорони здоров'я; 2) у ст. 4 Основ законодавства України про охорону здоров'я (основні принципи охорони здоров'я) принцип гуманістичної спрямованості доповнити положенням про дотримання медичними працівниками етичних вимог у відносинах із пацієнтами, їх родичами; доповнити положенням про те, що в разі якщо міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, передбачено додаткові, ніж визначені у цій статті, принципи охорони здоров'я, то вони в обов'язковому порядку визнаються і реалізуються в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Основи правознавства / Бисага Ю.М., Белов Д.М., Ленгер Я.І., Митровка Я.В. Ужгород : «Ліра», 2008. Ч. I, II. 304 с.
2. Финансирование здравоохранения в Европейском союзе. Проблемы и стратегические решения: науч. изд. / S. Thomson, T. Foubister, E. Mossialos; Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения. Копенгаген : ВОЗ, 2010. 241 с.
3. Бондар А.В. Фінансування сфери охорони здоров'я у зарубіжних країнах. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2011. № 720. С. 357–364.
4. Конституция Австрии от 10 ноября 1920 г. URL : <http://worldconstitutions.ru/?p=160>.
5. Конституция Французской Республики от 4 октября 1974 г. URL : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf.
6. Основной закон Федеративной Республики Германии 23 мая 1949 г. URL : http://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&object=translation&l=ru.
7. Рудий С.А. Порівняння структурних елементів управління систем охорони здоров'я окремих країн Європи та України. *Економіка і право охорони здоров'я*. 2016. № 2(4). С. 89–99.
8. Конституция Швеции от 27 февраля 1974 г. URL : <http://worldconstitutions.ru/?p=161>.
9. Конституция Италии от 22 декабря 1947 г. URL : <http://worldconstitutions.ru/?p=148>.
10. Конституция Бельгии от 17 февраля 1994 г. URL : <http://www.urzona.com/index.php?catid=65:2010-07-22-19-48-30&id=454:---17-->.
11. Конституция Испанского королевства от 27 декабря 1978 г. URL : <http://worldconstitutions.ru/?p=149>.
12. Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. URL : <http://worldconstitutions.ru/?p=141>.

13. Конституция республики Болгарии от 13 июля 1991 г. URL : <http://www.krugosvet.ru/node/42735?page=0,0>.

14. Конституция Польской Республики от 2 апреля 1997 г. URL : http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/poland/poland-r.htm.

15. Конституция Словацкой Республики от 1 сентября 1992 г. URL : <http://worldconstitutions.ru/?p=110>.

16. Конституция Грузии от 24 августа 1995 г. URL : <http://worldconstitutions.ru/?p=130>.

17. Конституция Аргентинской Республики от 22 августа 1994 г. URL : <http://worldconstitutions.ru/?p=358>.

18. Конституция Бразилии от 5 октября 1988 г. URL : <http://worldconstitutions.ru/?p=563>.

19. Конституция США от 17 сентября 1787 г. URL : <http://worldconstitutions.ru/?p=168>.

20. Гиденс Э. Социология. 2-е изд., полн. перераб. и доп. Москва, 2005. 632 с.

Статья посвящена освещению руководящих принципов права человека на охрану здоровья в конституциях зарубежных стран, прежде всего – государств – членов Европейского Союза. Определено понятие и сущность принципов права на охрану здоровья; проведен анализ конституционных принципов права на охрану здоровья в некоторых зарубежных государствах, а также основополагающих принципов, определенных международными организациями. Разработаны предложения по усовершенствованию конституционных принципов права на охрану здоровья в Украине.

Ключевые слова: принципы, конституционное право, здравоохранение, зарубежные страны.

The article is devoted to highlighting the guidelines of the right to health care in the constitutions of foreign countries, especially the states-members of the European Union. The concept and essence of the principles of the right to health protection are defined; an analysis of the constitutional principles of the right to health protection in some foreign countries, as well as the fundamental principles defined by international organizations, was conducted. Proposals on the improvement of the constitutional principles of the right to health care in Ukraine have been developed.

Key words: principles, constitutional law, health care, foreign countries.

РОЗДІЛ 3

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.4(477+4)-021.272

**CHANGES TO THE CONSTITUTION OF UKRAINE – 2019:
COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS WITH THE CONSTITUTIONS
OF THE EUROPEAN UNION COUNTRIES**

**ЗМІНИ У КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ – 2019:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ З КОНСТИТУЦІЯМИ
КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Vitkova V.S.,

*Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor of the Constitutional Law Department
National University “Odesa Law Academy”*

The article is devoted to the analysis of changes in the Constitution of Ukraine in 2019. The comparison of the provisions of the Law of Ukraine of February 7, 2019, № 2680-VIII “On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding the Strategic Course of the State for Acquiring Full-fledged Membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization)” with the texts of the constitutions of the countries of the European Union is researched. The existence of similar provisions in the texts of the constitutions of the European Union countries is analyzed.

Key words: changes to the constitution, the Constitution of Ukraine, European identity, constitutions of foreign countries, EU countries.

The constitution of the state is not only a normative legal act of supreme legal force, it is a fundamental act of the state, characterized by increased stability in the regulation of social relations. In early 2019, the Constitution of Ukraine has changed. It should be noted that today it is the eighth amendments to the Basic Law of the country. Thus, for the twenty-three years of its existence, the Constitution of Ukraine was changed in 2006, 2010, 2011, 2013, twice in 2014 (in February and March) and in 2016. The current changes are aimed at ensuring the strategic course of the state to gain Ukraine’s

full membership in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization. In paragraph 1 of section I of the Law of Ukraine from February 7, 2019, № 2680-VIII “On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding the Strategic Course of the State for Acquiring Full-fledged Membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization)”, it is stated that the Preamble of the Fundamental Law is supplemented with the words “... confirming the European identity of the Ukrainian people and the irreversibility of the European and Euro-Atlantic

course of Ukraine”. Due to such changes, it seems to be very important to study the question of how these issues are regulated in countries, which are already members of the European Union. An analysis of the texts of the constitutions of the European Union member states makes it possible to determine the following:

The Federal Constitutional Law of the Republic of **Austria** does not mention any identity of its people, the term “Austrian people” is also not used, only partly the analysis of the text makes it possible to distinguish the use of the concept “the people of the Federation” (for ex., art. 62). Austria’s intention to participate in military blocs in this document is not fixed [1]. The Constitution of the Kingdom of **Belgium**, consolidating all the diversity of the people living in its territory in article 2 “Belgium comprises three Communities: the Flemish Community, the French Community and the German-speaking Community”, Article 3 “Belgium comprises three Regions: the Flemish Region, the Walloon Region and the Brussels Region” etc., contains no references to the European identity of its people. According to the Constitution one can only occasionally find the mention actually about the Belgian themselves: “constitutional powers are exercised, in the name of the Belgian people” (article 90); in the text of King’s oath (art. 91) [2]. Constitution of the Republic of **Bulgaria** contains certain provisions about its membership in the European Union (for example, art. 22, 42, 85, 105). However, these provisions are connected with the participation of the state in building relations with the EU (for ex. art. 4 stipulates that “Republic of Bulgaria shall participate in the building and development of the European Union”). Any provision on the European identity of the Bulgarian people in the text of the Constitution is not fixed, as well as the military course of the state [3].

The Constitution of **Greece** stipulates in art. 1 that “All powers derive from the

People and exist for the People and the Nation”, meaning exactly the Greek people and the Greek nation. The only provision that is somehow connected with the concept of identity it is in art. 5, which stipulates the right of all persons to “genetic identity”. However, there is no provision about the European identity of Greek people or any mentioning about participating in military blocks [4]. The analysis of the Constitutional Act of **Denmark** allows to state that it does not contain the concept of people or nation at all, and does not stipulate any provisions about direction of military policy of the state [5]. The Constitution of **Ireland** contains the concept of “the people of Éire”, “the people of Ireland” and even more, in art. 2 is enshrined that “the Irish nation cherishes its special affinity with people of Irish ancestry living abroad”. In the text of the Constitution of this country there is also no provision about the European identity of Irish people or any mentioning about participating in military blocks [6].

The **Spanish** Constitution widely operates the concepts of “the Spanish People”, “Spaniards”, “peoples of Spain”, “Spanish nation”, but there is no mention about European identity of the Spanish People, as well as provisions about participating in military blocks [7]. Constitution of the **Italian** Republic stipulates that the Republic safeguards the “artistic heritage of the Nation”. Further, the analysis of the text of the Constitution allows to state that the term “Nation” is quite widely used in different articles (59, 67, 98 etc.), meaning exactly Italian nation. However, the mention of the identity of the Italian people, or the consolidation of the provisions on the military course of the state is not included in the text of the Constitution [8]. The Constitution of the Republic of **Cyprus** is characterized by a number of peculiarities both as regards the definition of its people and the military policy of the state. Among the features, it should be stated that the Constitution of Cyprus consolidates the

activities of Greek and Turkish communities, each of which has substantially allotted powers, enshrined in the Basic Law: the President being Greek elected by the Greek Community; the Vice-President being Turk elected by the Turkish Community of the Cyprus. Thus, Article 181 of the Constitution specifies that “the Treaty of Military Alliance concluded between the Republic, the Kingdom of Greece and the Republic of Turkey, copies of which are annexed to this Constitution as Annexes I and II, shall have constitutional force”. Thus, the Constitution of Cyprus does not contain references about the identity of its people; the military course of the state (except for the mention of already concluded “the Treaty of Military Alliance” is also not declared [9].

Analysis of the Constitution of **Latvia** provides an opportunity to argue that it often uses the concept of “people of Latvia”, but contains no provisions on the identity of its people and on the military course of the state [10]. The Constitution of the Republic of **Lithuania** does not contain provisions on the European identity of its people, whereas in the Preamble of the Constitution separately attention is drawn to the “Lithuanian Nation” which is, according to the Constitution, “having created the State of Lithuania many centuries ago ... having preserved its spirit, native language, writing, and customs” adopts and proclaims its constitution. As for the military policy of the state, Article 137 of the Constitution of Lithuania unambiguously states: “There may not be any weapons of mass destruction and foreign military bases on the territory of the Republic of Lithuania” [11].

The Constitution of the Grand Duchy of **Luxembourg** is characterized by a certain succinctness and has its own peculiarities, conditioned, not least, by the form of government in the state. It generally does not operate with such concept as “the people of Luxembourg”, only once part 1 of article 32 refers to a “nation” in the

context of consolidating national sovereignty: “The sovereign power resides in the Nation”. State participation in military blocs is not fixed, exactly as course to join in any military alliances is not declared [12]. The Constitution of the Republic of **Malta** in part 3 of article 1 proclaimed that “Malta is a neutral state actively pursuing peace, security and social progress among all nations by adhering to a policy of non-alignment and refusing to participate in any military alliance”. The Maltese Constitution does not contain any indication of the “European identity” of its people [13].

Analysis of the text of the Constitution of the Kingdom of the **Netherlands** gives reason to assert that this member country of the European Union also does not consider it necessary to amend the Fundamental Law on the consolidation of “European identity” and participation in military blocs. Even Government of the Netherlands on its official site states that “The version of the Constitution currently in force dates from 1983”, which means that there were no changes or amendments to the Constitutions of the state since 1983 [14]. The Basic Law of the Federal Republic of **Germany** operates with the notion of “the German people” in the Preamble of the above-mentioned fundamental act; in part 1 of art. 2 in the context of recognition of inviolability and inalienability of human rights; in the text of Federal President’s oath (art. 56). Along with this, in the text of the Basic Law there is also the notion of “the people” (art. 20, 21, 28, 36 etc.). However, none of the cases of use of these terms in the text of the Basic Law of Germany is associated with using it to mean “European identity” of the people of Germany. In addition, despite the fact that Germany is a vivid example of NATO membership, the Basic Law of this state does not contain norms of such content [15]. Art. 6 of the Constitution of the Republic of **Poland** stipulates that “The Republic of Poland shall provide condi-

tions for the people's equal access to the products of culture which are the source of the Nation's identity", meaning specifically Polish nation. This document contains no mention of neither the identity of the Polish people, nor the military course [16]. Constitution of the **Portuguese** Republic in part 5 of art. 7 proclaims that "Portugal is committed to reinforcing the European identity". Meanwhile, part 2 of art. 7 stipulates that "Portugal advocates the ... dissolution of the political-military blocs" [17].

The Constitution of the **Slovak** Republic does not mention the European identity of its people; it generally uses the term the "Slovak people" only once in article 104, which establishes the text of the president's oath. Instead, The Slovak Constitution in the Preamble stipulates that recognizing the natural right of nations to self-determination "the Slovak Nation, Bearing in mind the political and cultural heritage of our predecessors and the experience gained through centuries of struggle for our national existence and statehood" in the person of the citizens of the Slovak Republic adopted the current Constitution [18]. Slovakia, using the right of the nation to self-determination, relied on its own centuries-old experience and the development of its nation, and not on its European identity. As regards the direction of the military policy of the state, the Constitution of Slovakia does not contain such provisions.

The Fundamental Law of **Hungary** in the Preamble establishes the concept of "the Hungarian nation" and further operates with such definitions as "our nation". Moreover, in art. D it is enshrined that Hungary shall "shall support ... efforts to preserve their Hungarian identity". However, art. 47 gives us information about the powers of cabinet, specifically about that the Government "shall decide on any deployment of the Hungarian Defence Forces and foreign armed forces ... based on the decision of the European Union and the

North Atlantic Treaty Organisation. At the same time art. 51 enshrine the obligations that arise from a military alliance" [19].

The Constitution of the Republic of **Finland** in the Section 1 of Chapter 1 of the Constitution indicates that "Finland is a Member State of the European Union", but contains no mention of any identity of its people, as well as Finland's participation in any military blocs [20]. In the text of the Preamble of its Constitution, the **French** Republic, on the contrary, proclaims the principle "the self-determination of peoples". Notwithstanding on the consolidation of the whole substantially detailed section of the Basic Law "Title XV – On the European Communities and the European Union", again, it is impossible to find a position either on the European identity of the French people, nor on the military course of France [21].

As far as the Republic of **Croatia** is concerned, we can only find mention in the Constitution of this country about the "millennial national identity of the Croatian nation", which testifies to a greater degree of what is further specified in the text of the Constitution: "non-transferable and perpetual right of the Croatian nation to self-determination". Besides, it states that "Croatia is hereby established as the nation state of the Croatian nation and the state of the members of its national minorities". Thus, the Basic Law of this country is also deprived of the provisions on the "European identity" of its people. The provision on participation in military blocs is not included in the text of this country's constitution [22]. As far as the Constitution of the **Czech** Republic is concerned, it does not contain the concept of "European identity of the Czech people", and generally does not contain such a concept as the "Czech people", even the text of the oath of the Senators (art. 23) and the President-elect (art. 59) contains the words "in the interest of all the people", who live on the territory of the state. The Constitution of the Czech Republic also does not men-

tion in its text about the participation in military blocs or the intention to take such part [23].

Sweden has four fundamental laws: the Instrument of Government, the Act of Succession, the Freedom of the Press Act and the Fundamental Law on Freedom of Expression [24]. The short analysis shows, that they also do not contain provisions on any identity of the Swedish people and the orientation of the war course of the state. The notion of people is used only once at the very beginning of the Constitution in article 1: “All public power in Sweden proceeds from the people” [24]. The Constitution of the Republic of **Estonia** refers to the people in the text of its constitution: “the people of Estonia” (Preamble, art. 65, 81), among other, in the context of the right of the people of Estonia to national self-determination; “the Estonian people” in the context of the guaranteeing the preservation of the Estonian people. However, the Constitution of this state has never been mentioned the “European identity of the Estonian people”. There are also no provisions about possible participation of the state in military blocs [25]. The **Romanian** Constitution is relatively commonly uses by the text the concept of “the Romanian people” (art. 1, 2, 4, 61, 82), but there is no mention of any identity of its people and the military course of the state [26].

The Constitution of the Republic of **Slovenia** also mentions the concept of the people in its text by using terms “Slovenes” (for ex., Preamble, art. 2). The Preamble of the aforementioned normative act contains provisions on the self-determination of the Slovenian nation: “Proceeding from ... the fundamental and permanent right of the Slovene nation to self-determination; and from the historical fact that in a centuries-long struggle for national liberation we Slovenes have established our national identity and asserted our statehood”; but it is not about the European identity of the

Slovenian people, nor about the direction of the military course of the state [27].

As for the “Euro–Atlantic course of Ukraine”, one should refer to the provisions of one of the basic documents of state building of Ukraine – the Declaration on State Sovereignty of Ukraine of July 16, 1990, which consolidated “the intention to become in the future a permanently neutral state that does not participate in military blocs”. Exactly this foreign policy course was realized by the Declaration of Independence and approved by a national referendum on December 1, 1991. To date, the Declaration on the State Sovereignty of Ukraine has not lost its legal force, so it is possible to say that the provisions of the new Law somehow contradict this document. In connection with the abovementioned, it is possible to cite the famous Ukrainian politician Y. Boyko: “An attempt to consolidate the course on the EU and NATO contradicts the will of citizens in the referendum” [28]. It should also be noted that none of the national legal acts currently contains the definition of “European identity”, which is also absent even in the interpretative dictionaries [29]. Foreign scholars are also in the scientific search for the definition of this concept. Stefan Höjelijd even states: “The lack of a well established and defined European identity is one of the main reasons behind the often mentioned democratic deficit within the institutional structure of the European Union” [29]. Besides, Dirk Jacobs and Robert Mayer state that “No form of identity is ever complete, nor totally stable” [30]. Based on the analysis of the text of the constitutions of the European Union member states and the study of the achievements of foreign scholars, that it would be possible to take their experience and not to change the Basic Law of the State again in order to consolidate the above-mentioned provisions.

REFERENCES:

1. Federal Constitutional Law of Austria. URL: http://constitutionnet.org/sites/default/files/Austria%20_FULL_%20Constitution.pdf (date of request 07.04.2019).
2. The Belgian Constitution. URL: https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/GrondwetUK.pdf (date of request 07.04.2019).
3. Constitution of the Republic of Bulgaria. URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/bg/bg033en.pdf> (date of request 07.04.2019).
4. The Constitution of Greece. URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/gr/gr220en.pdf> (date of request 07.04.2019).
5. The Constitutional Act of Denmark. URL: https://www.thedanishparliament.dk/~media/pdf/publikationer/english/the_constitutional_act_of_denmark_2013,-d-,pdf.ashx (date of request 07.04.2019).
6. Constitution of Ireland. URL: <https://www.gov.ie/en/publication/d5bd8c-constitution-of-ireland/> (date of request 07.04.2019).
7. The Spanish Constitution. URL: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf (date of request 07.04.2019).
8. Constitution of the Italian Republic. URL: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (date of request 07.04.2019).
9. Constitution of the Republic of Cyprus. URL: <https://wipolex.wipo.int/en/text/189903> (date of request 07.04.2019).
10. The Constitution of the Republic of Latvia. URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/lv/lv021en.pdf> (date of request 07.04.2019).
11. Constitution of the Republic of Lithuania. URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/lt/lt045en.pdf> (date of request 08.04.2019).
12. The Constitution of Luxembourg. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Luxembourg_2009.pdf?lang=en (date of request 08.04.2019).
13. Constitution of Malta. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Malta_2016.pdf?lang=en (date of request 08.04.2019).
14. The Constitution of the Kingdom of the Netherlands. URL: <https://www.government.nl/topics/constitution/constitution-and-charter> (date of request 08.04.2019).
15. Basic Law for the Federal Republic of Germany. URL: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (date of request 08.04.2019).
16. The Constitution of the Republic of Poland. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (date of request 08.04.2019).
17. Constitution of the Portuguese Republic. URL: <https://dre.pt/constitution-of-the-portuguese-republic> (date of request 08.04.2019).
18. Constitution of the Slovak Republic. URL: <https://www.prezident.sk/upload-files/46422.pdf> (date of request 08.04.2019).
19. The Constitution of the Republic of Hungary. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf (date of request 08.04.2019).
20. The Constitution of Finland. URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (date of request 08.04.2019).
21. The Constitution of France. URL: <https://wipolex.wipo.int/en/text/503816> (date of request 08.04.2019).
22. Constitution of the Republic of Croatia. URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/hr/hr060en.pdf> (date of request 08.04.2019).
23. The Constitution of the Czech Republic. URL: <http://www.psp.cz/en/docs/laws/constitution.html> (date of request 08.04.2019).
24. The Constitution of Sweden. The Fundamental Laws and the Riksdag Act. URL: <http://www.riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf> (date of request 08.04.2019).
25. The Constitution of the Republic of Estonia. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013003/consolide> (date of request 08.04.2019).

26. Constitution of Romania. URL: http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_2&par1=3&idl=2 (date of request 08.04.2019).

27. Constitution of the Republic of Slovenia. URL: <https://www.us-rs.si/en/about-the-court/legal-basis/constitution/> (date of request 08.04.2019).

28. Бойко: Внесення курсу щодо НАТО до Конституції суперечить декларації про суверенітет України. *Interfax Ukraine*. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/election2019/564497.html> (date of request 08.04.2019).

29. The meaning of "European identity" today (I). *Classe internationale*. URL: <https://classe-internationale.com/2017/04/11/the-meaning-of-european-identity-today-i/> (date of request 08.04.2019).

30. Højelid Stefan. European Integration and the Idea of European Identity. Obstacles and Possibilities. URL: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/e8e52a64-d884-41b6-a914-73d6a6cd9ffe.pdf> (date of request 08.04.2019).

31. Jacobs Dirk, Maier Robert. European Identity : Construct, Fact and Fiction. URL: <http://homepages.ulb.ac.be/~dijacobs/belgacom/europa.pdf> (date of request 08.04.2019).

Стаття присвячена аналізу змін до Конституції України у 2019 році. Здійснене порівняння положень Закону України від 7 лютого 2019 року № 2680-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північно-атлантичного договору)» з текстами конституцій країн Європейського Союзу. Проаналізовано наявність подібних положень у текстах конституцій країн Європейського Союзу.

Ключові слова: зміни до конституції, Конституція України, європейська ідентичність, конституції зарубіжних країн, країни ЄС.

Статья посвящена анализу изменений в Конституцию Украины в 2019 году. Осуществлено сравнение положений Закона Украины от 7 февраля 2019 № 2680-VIII «О внесении изменений в Конституцию Украины (относительно стратегического курса государства на приобретение полноправного членства Украины в Европейском Союзе и в Организации Североатлантического договора)» с текстами конституций стран Европейского Союза. Проанализировано наличие подобных положений в текстах конституций стран Европейского Союза.

Ключевые слова: изменения в Конституцию, Конституция Украины, европейская идентичность, конституции зарубежных стран, страны ЕС.

УДК 342.95

КОНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

CONSTITUTIONAL BASES FOR MODERNIZATION OF CUSTOMS LEGISLATION OF UKRAINE

Дорофєєва Л.М.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету*

У статті досліджено систему правового регулювання діяльності вітчизняних митних органів та акцентовано увагу на особливостях нормативної бази в цій сфері. Завдяки аналізу різнопланових джерел українського митного законодавства проведено характеристику елементів та виокремлено базові засади його модернізації й розвитку в сучасних умовах. Критично оцінено нестабільність законодавства з питань здійснення митних формальностей, що негативно впливає як на роботу посадовців митниці, так і на поведінку осіб, які переміщують товари і транспортні засоби через кордон. Необхідною умовою для впровадження нещодавно анонсованої «смарт»-митниці, названо концепцію формування прогнозованого, прозорого та стабільного митного законодавства, яке буде ґрунтуватися на міжнародних стандартах регулювання митної справи.

Ключові слова: митне законодавство, конституційні норми, міжнародні стандарти, митні органи, митна справа.

Постановка проблеми. Правове регулювання діяльності митних органів у контексті їх інституційного розвитку має особливості нормативної бази, завдяки якій відбувається вплив на суспільні відносини, що складаються з приводу переміщення певних об'єктів через митний кордон. Характерною особливістю діяльності митних органів України за останню чверть століття стала надзвичайно складна система нормативно-правових актів, які визначають її основні правові засади. Не спрощує завдання аналізу стану правового регулювання діяльності митних органів і значна кількість таких норм різної галузевої належності, які можна класифікувати за багатьма

параметрами: за юридичною силою; колом правовідносин, на які вони мають вплив; процедурою прийняття та набрання чинності; суб'єктом правотворчості. Враховуючи таке розмаїття джерел митного законодавства, існує потреба систематизації його елементів та встановлення базових засад модернізації та розвитку в сучасних умовах.

Стан опрацювання. Проблематику правового регулювання діяльності митних органів та формування митного законодавства в різні періоди досліджували відомі вчені та фахівці в сфері митного права: І.Г. Бережнюк, Л.М. Давиденко, Є.В. Додін, В.Я. Настюк, Д.В. Приймаченко, С.В. Ківалов, Ф.Г. Клян, О.В. Коло-

Конституційно-правові засади організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

моєць, В.Т. Комзюк, Ю.Д. Кунєв, М.Г. Шульга, В.В. Ченцов та інші. Однак виокремлення базових засад для модернізації митного законодавства в сучасних умовах реформування та європейської інтеграції потребують додаткового вивчення.

Мета статті. На основі аналізу системи митного законодавства, наукових розвідок та практичних аспектів адаптації вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів систематизувати його елементи та окреслити базові засади і напрямки вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. У теорії права широке розуміння правотворчості сформоване як правова форма діяльності держави за участю громадянського суспільства (у передбачених законом випадках), пов'язана зі встановленням (санкціонуванням), зміною, скасуванням юридичних норм, що і виражається у формуванні, систематизації, прийнятті та оприлюдненні нормативно-правових актів.

Як відомо, нормативно-правова база кожної країни формується під впливом національних традицій та сталих підходів як до утворення системи державних органів, так і до створення правових джерел, якими унормовуються певні суспільні відносини. Суб'єкти прийняття нормативно-правових актів у сфері митних правовідносин повинні мати достатні повноваження для їх підготовки та формалізації. Не слід забувати і про те, що розвиток внутрішнього митного законодавства багато в чому зумовлюється рівнем міжнародного митного співробітництва, який у свою чергу називають одним із основних чинників розвитку митної справи в державі [1; с. 80].

Міжнародні організації, які неодноразово здійснювали моніторинг діяльності митних органів України, оцінюючи стан митного законодавства на початку 2000-х років, зазначали, що митне законодавство, яке набуло чин-

ності з 1 січня 2004 р., деякою мірою наслідує моделі діяльності законодавства ЄС, але в Митному кодексі все ще застосовуються принципи колишньої економіко-політичної системи. Появлялось таке становище, на думку зарубіжних експертів, тим, що у питаннях законодавчих змін митна служба України та її партнери звертали увагу здебільшого на невідкладні проблеми, латаючи дірки або приймаючи положення про наближення до норм ЄС. При цьому не враховувалася потреба у реформуванні та модернізації законодавства, яке повинно відповідати загальному міжнародному передовому досвіду. Процес приведення митного законодавства України у відповідність до існуючої міжнародної практики нині супроводжується затягуванням і складнощами [2, с. 37]. За період останніх 15 р. мало що змінилось. Хоча Митний кодекс 2012 р. був досить прогресивним та включав незрівнянно більше міжнародних стандартів, внесення змін не відбувається комплексно, а науковий підхід подекуди поступається політичним інтересам. Як зазначала О.В. Коломоєць, у процесі своєї реалізації митна справа оновлюється, пристосовується до нових умов суспільно-економічного життя держави та міжнародної спільноти, що, в свою чергу, вимагає постійного оновлення її нормативно-правової підсистеми [3, с. 83].

На фоні активної участі України в міжнародній співпраці та адаптаційних процесів у митному законодавстві, які відбуваються останнім часом, виникла нагальна потреба у створенні уніфікованої, прозорої та зрозумілої всім учасникам митних правовідносин нормативної бази. Виходячи з того, що під ефективністю закону розуміють рівень реалізації його регулюючої функції, а під ефективністю законодавства розуміють рівень урегульованості основних суспільних відносин [4, с. 227]. На нашу думку, на сьогодні існує велика

кількість недостатньо систематизованих джерел права, які не завжди ефективно впливають не лише на діяльність митних та інших контролюючих органів, а й на суспільство в цілому.

Насамперед, слід визначитись із терміном «митне законодавство», до аналізу якого ми приступаємо. Вважаємо, що ця інституція представлена широким колом нормативно-правових актів різної юридичної сили та різних зовнішніх форм вираження, відтак митне законодавство слід досліджувати виходячи з широкого розуміння цього терміну. І хоча деякі науковці переконують, що митне законодавство слід розглядати у звуженому значенні, а зміст його повинні становити лише митно-правові норми, виражені в законодавчих актах [5, с. 17], разом з іншими дослідниками [6] ми виходимо з того, що надзвичайно широке коло питань, пов'язаних із здійсненням митної справи, врегульоване підзаконними нормативними актами.

На думку спеціалістів, найбільш значну групу джерел адміністративного права становлять саме нормативно-правові акти, які утворюють систему, побудовану відповідно до принципу верховенства закону. Місце конкретного джерела адміністративного права у цій системі визначено поняттям «юридичної сили», який характеризує ступінь підпорядкованості нормативно-правових актів, а саме: усі вони спираються на норми Конституції і законів України, які мають вищу юридичну силу; нормативно-правові акти вищих органів виконавчої влади слугують юридичною базою для актів, що прийняті органами виконавчої влади нижчого рівня; нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади мають більший масштаб дії, ніж акти органів виконавчої влади нижчого рівня; нормативно-правові акти галузевого (відомчого) характеру ґрунтуються на джерелах загальнодержавного характеру [7, с. 296].

Законодавство України з питань державної митної справи складається із Конституції України, Митного та Податкового кодексів України, інших законів України, що регулюють питання митної справи, з міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також з нормативно-правових актів, виданих на основі та на виконання Митного кодексу України та інших законодавчих актів [8]. Як бачимо, наведений у статті 1 Митного кодексу України перелік видів нормативно-правових актів, якими регулюється митна справа, не є вичерпним. Для систематизації його елементів поділимо їх на дві великі групи: внутрішнє законодавство та міжнародні джерела, що регулюють правовідносини в митній сфері. До першої слід віднести закони (у т.ч. Конституцію України та Митний кодекс України), підзаконні нормативні акти (укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, відомчі накази (Державної митної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства доходів і зборів України, Державної фіскальної служби України) тощо. Друга група формується з актів міжнародного права (міжнародних конвенцій та угод, різного роду меморандумів, протоколів та іншого), якими встановлюється порядок взаємодії України з іншими країнами, митними союзами та міжнародними інституціями з питань, пов'язаних із переміщенням товарів і предметів через кордон, або участі країни в міжнародних організаціях. Поняття «міжнародний договір» було закріплено в ст. 2 Закону України «Про міжнародні договори України», під яким законодавець розуміє укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декіль-

кох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) [9].

Ратифіковані Верховною Радою України міжнародні договори та конвенції відповідно до ст. 9 Конституції України стають нормами національного права, а обраний курс на євроінтеграцію зобов'язує адаптувати решту вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів. На цьому шляху найбільш вагомим досягненням стало впровадження Україною міжнародних стандартів оновленої Кіотської конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур шляхом прийняття в березні 2012 р. нової редакції Митного кодексу України. Із усіх попередніх версій кодексу, чинна на сьогодні містить максимальну кількість норм прямої дії, які приведені у відповідність до вимог Кіотської конвенції [10]. Проілюструвати сказане можна позиціями наступних норм Митного кодексу:

1) глава 4 значно розширює права суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності митних органів та їх посадових осіб;

2) стаття 14 дозволяє українським підприємцям, які тривалий час без суттєвих порушень працюють на ринку, не мають заборгованостей, та мають кваліфікований персонал, отримати статус уповноваженого оператора економічної діяльності;

3) розділ 8 визначає вичерпний перелік документів, потрібних для митного оформлення;

4) стаття 255 скорочує час митного оформлення однієї імпоротно-експортної операції з 24 до 4 годин;

5) стаття 257 дозволяє використовувати електронне декларування будь-кому із підприємців без будь-яких обмежень та у всіх митних режимах;

6) стаття 259 надає право декларанту на внесення змін до митної деклара-

ції, подавати неповну декларацію для оформлення товарів, якщо він не володіє точними відомостями про товар;

7) стаття 268 звільняє підприємців від відповідальності за допущені ними ненавмисні помилки (які не призвели до неправомірного звільнення від сплати митних платежів або зменшення їх розміру, до незабезпечення дотримання заходів тарифного та / або нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності),

8) стаття 345 запроваджує такий сучасний загальновизнаний світовий шлях до спрощення митного оформлення, як пост-аудит, тобто право митниці здійснювати митний контроль після закінчення експортно-імпоротної операції підприємця;

9) стаття 521 запроваджує врегулювання питань порушення митних правил на основі компромісу.

Митне право, як і багато галузей права, заявляє Т.В. Русских, спирається на конституційну основу й на саму Конституцію, яка являє собою платформу, міцну базу для розвитку законодавства, у тому числі й митного. Одночасно із цим митне право, як вказує дослідниця, ґрунтується як на внутрішньому, так і на міжнародному законодавстві [11, с. 24].

Конституція України хоча і не містить норм, які б прямо регулювали питання діяльності митних органів, проте визначає базові засади діяльності державних органів та обсяг основних прав і свобод особи. Стаття 17 Основного Закону визначає, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом; стаття 19 вимагає від органів державної влади і їх посадових осіб діяти лише на підставах, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією України та законами; а стаття 92 містить однозначну вказівку

на те, що виключно законами України визначаються засади зовнішніх відносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи та правовий режим державного кордону.

При цьому єдиним органом законодавчої влади в Україні є Парламент – Верховна Рада України, до виключної компетенції якої належить прийняття законодавчих актів, які мають найвищу юридичну силу, і яким повинні відповідати нормативно-правові акти всіх інших державних органів [12]. Компетенцію Верховної Ради України складають закріплені Конституцією України повноваження, необхідні для реалізації функцій Парламентом України [13, с. 36]. Науковці визначають, що «виконання своїх функцій щодо формування митної політики Верховна Рада України здійснює відповідно до Конституції, законів України, Регламенту Верховної Ради шляхом законотворчості – процесу, результатом якого є видання нормативно-правових актів, що містять певні правові норми, які регулюють відповідну групу суспільно-правових відносин. Іншими словами, функцією Верховної Ради у формуванні та реалізації митної політики є її законодавче забезпечення» [14, с. 124–125]. Д.В. Приймаченко, розмежовуючи повноваження органів впливу на митну політику, вказує на те, що саме Верховна Рада виступає суб'єктом формування та реалізації державної політики в цій галузі. Науковець переконаний, що формування та реалізація державної політики у цій сфері має забезпечувати: національний характер митної політики (захист економічних інтересів держави та суб'єктів ЗЕД, виконання завдання структурної перебудови економіки, захист прав та інтересів громадян), раціональне використання заходів тарифного та нетарифного регулювання ЗЕД, активізацію інтеграційних процесів у світове товариство [15, с. 17].

Знаходимо підтвердження цьому і безпосередньо в Митному кодексі України, стаття 546 якого визначає митницю як митний орган, який у зоні своєї діяльності забезпечує виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів, а її місце в структурі державних органів – як територіального органу центрального органу виконавчої влади. Стаття 7 Митного кодексу України також підкреслює значимість законів (як форми вираження норм права) в митному праві, однозначно вказуючи, що засади державної митної справи, у тому числі правовий статус митних органів, митна територія і митний кордон України, процедури митного контролю та митного оформлення, митні режими та умови їх застосування, заборони та обмеження щодо переміщення окремих видів товарів, умови та порядок справляння митних платежів, визначаються Митним кодексом та іншими законами України. Поряд із цим, науковці відзначають і певну недосконалість чинного Митного кодексу України, особливо з питань нормативних моделей юридичної процедури, що призводить до постійного видання великої кількості підзаконних нормативно-правових актів, які тлумачать або уточнюють основні митні процедури, відповідно знижуючи ефективність системи норм права з питань митної діяльності, викликаючи незадоволення посадовців митної служби та клієнтів [16, с. 64].

Наявність у Верховної Ради України повноважень приймати правові акти з питань митної справи не викликає сумнівів, а розглядаючи повноваження законодавчого органу в контексті процесу регулювання в галузі митної справи, науковці констатують, що серед актів Верховної Ради (закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви), з цього питання Парламент України приймає саме закони та постанови. При цьому, враховуючи

досвід сусідніх країн, переконують, що хоча прийняття законів загалом є прерогативою органу законодавчої влади, у конституціях багатьох європейських країн закріплено ряд положень, які звужують обсяг законодавчих повноважень членів відповідних парламентів (палат) та посилюють роль уряду в ініціюванні прийняття законів. Відповідні положення спрямовані на забезпечення ефективності здійснення парламентом своєї законодавчої функції (за рахунок зменшення законопроектного навантаження на парламент), а також створення можливостей для належної реалізації урядом програми власної діяльності, схваленої законодавчим органом [17].

У теорії держави і права виділяють закони як нормативно-правові акти, за допомогою яких здійснюється законодавча регламентація певної сфери суспільного життя, виходячи з того, що вони:

1) є особливим різновидом нормативно-правових актів, а саме, законодавчих актів, які відрізняються від підзаконних актів за ознакою винятковості суб'єкта законодавчого процесу;

2) приймаються представницьким органом країни або громадянським суспільством у порядку референдуму;

3) нормативно-правовими актами за змістом на відмінн від актів застосування норм права та актів тлумачення норм права;

4) містять первинні норми права, яких раніше в правовій системі не було. Мова йде про норми з ключових, основних питань життя, права й обов'язки громадян;

5) є актами – документами, які закріплюють у письмовій формі норми права, які вводяться, або їх зміни;

6) володіють вищою юридичною силою в системі нормативно-правових актів;

7) приймаються з додержанням особливої законодавчої процедури, яка називається законодавчий процес;

8) приймаються в суворій відповідності з Конституцією та раніше прийнятими законами;

9) можуть бути скасовані лише законом і перевірені на відповідність Конституції лише Конституційним Судом України;

10) не потребують додаткового затвердження [18, с. 451].

При цьому з огляду на практичні аспекти, серед багатьох корупційних ризиків, що виникають у процесі застосування законодавства, дослідники особливо вказують на його нестабільність. О.Ю. Бусол у рамках аналізу сучасної антикорупційної стратегії вказувала на таку критичну ознаку, що переважна більшість законів, які приймаються Верховною Радою України, спрямовані на внесення змін і доповнень до чинних законів, а до окремих законів зміни та доповнення вносилися понад 100 разів [19, с. 15]. Такі підходи цілком притаманні й митному законодавству, де занадто часто, а подекуди й не повністю узгоджено між собою вносяться зміни до нормативно-правових актів, які регулюють порядок та процедури здійснення митного контролю та митного оформлення, визначають повноваження та послідовність дій посадовців при здійсненні контрольних операцій. Така нестабільність законодавства з питань здійснення митних формальностей негативно впливає як на роботу посадовців митниці, так і на поведінку осіб, які переміщують товари і транспортні засоби через кордон. Для впровадження нещодавно анонсованої «смарт»-митниці [20], насамперед, потрібна концепція формування прогнозованого, прозорого та стабільного митного законодавства, яке буде ґрунтуватися на міжнародних стандартах регулювання митної справи.

Висновки. Таким чином, саме законам як формі вираження правових норм належить провідна роль у регулюванні

митної діяльності. При цьому їх положення мають ґрунтуватися виключно на базових засадах, визначених Конституцією України, а подальший розвиток та модернізація митного законодавства відповідно до обраного нашою країною курсу на євроінтеграцію орієнтовані на

адаптацію вітчизняних правових джерел до міжнародних стандартів.

Відтак митне законодавство не вичерпується виключно законами, окремого вивчення та систематизації потребують підзаконні нормативно-правові акти з питань діяльності митних органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Клян Ф.Г. Міжнародно-правове регулювання переміщення товарів через митний кордон: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 197 с.
2. Ладлоу Г., Дженкінз Д., Морт Е. Реформування Державної митної служби: звіт місії відділу бюджетно-фінансових справ (ВБФС) / Міжнародний валютний фонд. 2006. 110 с.
3. Коломоєць О.В. Митна функція сучасної української держави: загальнотеоретичне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 205 с.
4. Соціологія права: навч. посібник / О.М. Джу́жа, В.М. Вовк, В.С. Ковальський та інших; за заг. ред. О.М. Джу́жи. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 288 с.
5. Настюк В.Я. Адміністративно-правові проблеми законодавчого регулювання митної справи в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2005. 36 с.
6. Давиденко Л.М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2007. 209 с.
7. Авер'янов В.Б. Вибрані наукові праці / упоряд.: О.Ф. Андрійко, В.П. Нагребельний, Л.Є. Кисіль та інші; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
8. Митний кодекс України: Закон України від 13.03.2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. С. 558.
9. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 р. № 1906-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 50. С. 540.
10. Митний кодекс спрощує життя підприємцям і громадянам / Західна інформаційна корпорація. URL: <http://zik.ua/ua/news/2012/06/01/351605>.
11. Русских Т.В. Концепція норм м'якого права у сфері регулювання митних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 176 с.
12. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.
13. Іванов О.В. Компетенція Верховної Ради України як суб'єкта адміністративно-правового регулювання митної справи. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право»*. 2011. № 2. С. 32–37.
14. Ківалов С.В., Кормич Б.А. Митна політика України. Одеса : Юрид. літ., 2001. 256 с.
15. Приймаченко Д.В. Деякі питання розмежування повноважень суб'єктів формування та реалізації митної політики. *Митна справа*. 2005. № 4. С. 13–19.
16. Кунєв Ю.Д. Проблеми дослідження правових аспектів організації діяльності митної служби. *Вісник Академії митної служби України. Серія: «Право»*. 2011. № 1. С. 63–71.
17. Ковриженко Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України. URL: parliament.org.ua/Legislative_process_.pd.
18. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підручник. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Еспада, 2009. 752 с.
19. Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2015. 36 с.
20. ДФС: смарт митниця. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/228529.pdf>.

В статье исследована система правового регулирования деятельности отечественных таможенных органов и акцентировано внимание на особенностях нормативной базы в этой сфере. Благодаря анализу разноплановых источников украинского таможенного законодательства проведено характеристику элементов, выделено базовые принципы его модернизации и развития в современных условиях. Критически оценена нестабильность законодательства по вопросам осуществления таможенных формальностей, которая негативно влияет как на работу служащих таможни, так и на поведение лиц, перемещающих товары и транспортные средства через границу. Необходимым условием для внедрения недавно анонсированной «смарт»-таможни названа концепция формирования прогнозируемого, прозрачного и стабильного таможенного законодательства, которое будет основываться на международных стандартах регулирования таможенного дела.

Ключевые слова: таможенное законодательство, конституционные нормы, международные стандарты, таможенные органы, таможенное дело.

The article analyzes the system of legal regulation of the activities of domestic customs authorities and focuses on the peculiarities of the normative base in this area. It is emphasized that the normative legal basis of each country is formed under the influence of national traditions and persistent approaches, both to the formation of a system of state bodies, and to the creation of legal sources that regulate certain social relations. Due to the analysis of diverse sources of domestic customs legislation, the characteristics of the elements have been characterized and the basic principles of its modernization and development in the modern conditions have been identified. The instability of legislation on the implementation of customs formalities is critically assessed, which negatively affects both the work of customs officials and the behavior of persons moving goods and vehicles across the border. A prerequisite for the introduction of the recently announced “smart” customs officer is the concept of forming a predictable, transparent and stable customs legislation, which will be based on international standards for customs regulation.

Key words: customs legislation, constitutional norms, international standards, customs bodies, customs.

УДК 342.536(477)

ПІДСТАВИ ТА ПОРЯДОК ПРИПИНЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ КОМІТЕТІВ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

REASONS AND PROCEDURE OF TERMINATION OF AUTHORITIES OF THE COMMITTEES OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE

Зозуля О.І.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Виконано аналіз теоретичних положень і конституційно-правового регулювання підстав та порядку припинення повноважень комітетів Верховної Ради України. Визначено їх основні засади, сутність, наслідки та значення. Обґрунтовано пріоритетні напрямки удосконалення статусу парламентських комітетів, зокрема це розширення підстав припинення їх повноважень, деталізація порядку ліквідація комітетів, гарантування прав та інтересів не тільки депутатських фракцій і груп, але й депутатів і самих комітетів.

Ключові слова: підстави, порядок, припинення повноважень, ліквідація, кількісний склад, засідання, комітети, Верховна Рада України.

Постановка проблеми. Основу статусу комітетів Верховної Ради України, крім засад їх утворення, складають правила та порядок припинення повноважень. Останнє виступає одним із способів оптимізації системи комітетів, реагування на недоліки в їх роботі та пристосування до поточних завдань і потреб Верховної Ради України. Законодавчо визначені засади та порядок припинення повноважень мають становити гарантію статусу комітетів, запобігаючи їх ситуативній, кон'юнктурній ліквідації. Разом із тим, чинне законодавство наразі досить фрагментарно регламентує підстави, порядок та наслідки припинення повноважень комітетів, що не може негативно не позначатися як на гарантованості їх статусу, так і на спроможності Верховної Ради України оперативно та обґрунтовано реорганізувати свої робочі органи. Відтак, у контексті оптимізації системи

комітетів і підвищення ефективності їх функціонування і вбачаються актуальними питання підстав та порядку припинення повноважень комітетів Верховної Ради України.

Стан дослідження. Окремі аспекти утворення та ліквідації парламентських комітетів раніше вже розглядалися такими вченими, як О.М. Анохін, О.Ю. Бруслик, В.С. Журавський, Р.І. Матейчук, І.В. Мукомела, З.О. Погорелова та інші. У той же час, їх наукові дослідження розкривають здебільшого тільки деякі засади дострокового припинення повноважень парламентських комітетів, розгорнуто не характеризуючи сучасний стан конституційно-правового регулювання, підстави, механізм і наслідки ліквідації комітетів Верховної Ради України, зв'язок припинення їх повноважень із процесами утворення комітетів і формування їх персонального складу.

Конституційно-правові засади організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

Саме тому **метою** нашої роботи є аналіз теоретичних положень і конституційно-правового регулювання підстав та порядку припинення повноважень комітетів Верховної Ради України, визначення їх основних засад, сутності, наслідків та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямків удосконалення конституційно-правового статусу парламентських комітетів.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на загалом постійний характер діяльності комітетів, ч. 4 ст. 5 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] встановлюється право Верховної Ради України ліквідувати чи реорганізувати (змінити назву, предмет підпорядкування) раніше створений комітет. Вказане дозволяє парламенту удосконалювати організацію та підвищувати ефективність функціонування системи парламентських комітетів, усувати дублювання в їх предметах відання, укрупнювати або ділити комітети залежно від обсягу та складності їх поточних задач, а також реагувати на нові виклики, незадовільні показники в роботі відповідних комітетів чи їх неспроможність працювати. При цьому, маємо не погодитись із О.Ю. Бруслик та І.В. Мукомелою, що наявність права створення тимчасових спеціальних комісій виключає необхідність кількісної чи якісної зміни комітетської системи [2, с. 18], оскільки тут йдеться не про ситуативний перегляд мережі комітетів, а про виправдане й обґрунтоване вдосконалення їх організації та діяльності.

Також стверджується, що парламент може завжди ліквідувати та реорганізувати свої комітети шляхом простого внесення змін до відповідної постанови [2, с. 18]. На мою думку, вищевказане право парламенту не є абсолютним, обмежуючись необхідністю наявності законодавчо визначених підстав і дотримання встановленого порядку, що запобігає ситуативному, об'єктивно

необґрунтованому перегляду системи комітетів Верховної Ради України й гарантує дотримання пов'язаних із цим прав та інтересів депутатських фракцій (груп), парламентарів і самих комітетів. З іншого боку, досить показовим було формулювання у ст. 4.4.2 вже не чинного Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [3] права парламенту скасовувати або реорганізувати комітети «у разі необхідності», що фактично допускало суперечливу можливість довільного припинення повноважень комітетів у будь-який час і з будь-яких підстав, що не могло негативно не позначатись на єдності й структурованості системи комітетів.

Загалом недосконалим є сучасне конституційно-правове регулювання припинення повноважень комітетів, що закріплює здебільшого лише загальні засади їх ліквідації. Попри те, що згідно ч. 5 ст. 5 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] порядок підготовки і розгляду питань про ліквідацію комітетів повинен визначатися Регламентом Верховної Ради України. Останній взагалі не врегульовує ці питання, втім так само як і особливості припинення повноважень комітетів у зв'язку з припиненням повноважень парламенту.

Зазначимо, що чинне законодавство розглядає припинення повноважень парламентських комітетів тільки у формі їх ліквідації з підстав зменшення кількісного складу комітету, яке виходить за межі встановленого мінімального кількісного складу, та неможливості щонайменш тричі провести засідання комітету. До перелічених підстав припинення повноважень комітетів Верховної Ради України також необхідно додати припинення повноважень самого парламенту у день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання. При цьому, затвердження нового переліку та предметів відання комітетів згідно ч. 1 ст. 5 Закону

України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] є не стільки обов'язком, як правом парламенту нового скликання. Водночас парламентська практика досить усталено йде шляхом утворення кожним новообраним парламентом своїх власних комітетів і лише на час його скликання, що впливає з назв і змісту відповідних постанов. До того ж навіть у разі утворення парламентом нового скликання комітету, ідентичного за назвою і предметом відання комітету парламенту попереднього скликання, останній все одно формально припиняє свої повноваження; де-юре це є різні комітети різних скликань, між якими не має прямого правонаступництва. У зв'язку із цим актуальним постає врегулювання правил завершення роботи комітетами парламенту попереднього скликання, зокрема щодо підготовки ними матеріалів до передачі комітетам парламенту нового скликання, підготовки звіту про стан розгляду питань у комітеті, передачі документів на архівне зберігання тощо.

Важливою засадою і одночасно гарантією є неможливість застосування парламентом процедури *ad hoc* як способу припинення повноважень комітетів із будь-яких інших підстав і з відхиленням від встановленого порядку. Зокрема механізм припинення повноважень комітетів зумовлюється вимогами Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1], що згідно ч. 2 ст. 50 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [4] виключає прийняття парламентом *ad hoc* рішень із цього приводу. Вказане має суттєве значення для забезпечення відносної стабільності системи парламентських комітетів і запобігання їх безпідставної, належно не підготовленої ліквідації.

За першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] до підстав ліквідації комітету безпосередньо належало невиконання або неналежне виконання його головою

своїх обов'язків. Із такою підставою не можна беззаперечно погодитись, оскільки метою ліквідації комітету має бути не стільки покарання голови чи окремих членів комітету, як налагодження ефективного забезпечення відповідних напрямків парламентської діяльності. Натомість у разі виявлення недоліків у роботі саме керівництва комітету більш простим і логічним вбачається його переобрання, а не ліквідація всього комітету. Водночас може бути доцільною та виправданою ліквідація комітету з такої наразі відсутньої підстави як його загалом неефективна робота, але лише у разі недовісти інших заходів поліпшення функціонування певного комітету.

В якості підстави ліквідації комітету також слід розглядати істотну зміну напрямків державної політики та / або системи урядових міністерств, відповідно до чого й має вибудовуватися мережа комітетів парламенту. У цій ситуації мова йде про зникнення потреби функціонування комітету та зміну підходу до забезпечення реалізації певних напрямків парламентської діяльності. Законопроектами від 28.03.2017 р. реєстр. № 6256 [5] і від 05.04.2017 р. реєстр. № 6256-1 [6] утворення нового, реорганізацію чи ліквідацію міністерства визначено єдиною підставою реорганізації / ліквідації комітету. Загалом погоджуючись із обґрунтованістю закріплення цієї підстави, варто зауважити необхідність одночасного врегулювання порядку ліквідації комітету за нею, а також збереження вже існуючих підстав ліквідації комітету, які дозволяють парламенту реагувати на неспроможність комітету здійснювати свої функції.

Ліквідація комітету на підставі зміни його кількісного складу, що стає меншим від встановленого гранично допустимого, обумовлюється насамперед неможливістю такого комітету плідно й колегіально працювати

за всіма напрямками його повноважень, а також порушенням принципу пропорційного представництва у складі комітету усіх парламентських політичних сил. При цьому має місце правова невизначеність безпосередніх наслідків означеного зменшення кількісного складу комітету, а саме його повноважність розглядати питання та приймати рішення. Найбільш виваженим вбачається необхідність тимчасового призупинення діяльності таким комітетом, оскільки легітимність і законність ухвалених ним рішень може ставитися під сумнів, що не сприятиме продуктивній законодавчій та контрольній роботі Верховної Ради України.

Можливість ліквідації комітету із вищевказаних причин має на меті не стільки реально припинення його повноважень, скільки стимулювання фракцій (груп) до заміщення їх представниками вакантних посад у складі комітетів. Саме на це і спрямовано порядок ліквідації комітету з підстав зменшення його кількісного складу, зокрема голова парламенту за поданням регламентного комітету пропонує фракціям, які не використали квоти представництва у комітеті, запропонувати кандидатури до його складу (ч. 1 ст. 8 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1]). При цьому, лише у разі не збільшення складу комітету протягом місяця регламентний комітет «після консультацій із керівниками фракцій може внести пропозицію про ліквідацію такого комітету». З одного боку, означений механізм передбачає достатньо часу і проміжних консультативних процедур для вирішення питання про збільшення кількісного складу комітету. До того ж навіть за наявності всіх підстав внесення пропозиції про ліквідацію комітету є не обов'язком (як у законопроекті від 06.06.2005 р. реєстр. № 7613 [7]), а скоріше правом регламентного комітету.

З іншого ж боку, останнє можна охарактеризувати і як недолік, оскільки

тривале не внесення регламентним комітетом пропозиції про ліквідацію комітету продовжує його неефективне функціонування, унеможливорює перерозподіл предметів відання та членів такого комітету між іншими реально діючими комітетами. Так само внесення регламентним комітетом вказаної пропозиції не виключає її тривалого не розгляду парламентом, у разі чого може бути доцільною проробка питання щодо автоматичної ліквідації такого комітету. Крім того, на нашу думку, у разі неподання протягом тридцяти днів фракціями (групами) за своїми квотами кандидатур до комітету таке право слід надати усім іншим фракціям (групам) і позафракційним парламентарям, що сприятиме відновленню працездатності комітету й унеможливить блокування його роботи окремими фракціями (групами), які не реалізують свої квоти.

Наступна підстава ліквідації парламентського комітету у разі не проведення трьох запланованих засідань зумовлюється тим, що засідання є основною організаційною формою роботи комітетів, на яких вони розглядають певні питання та приймають свої рішення. Відповідно тривале не проведення засідань комітету фактично означає припинення його роботи. Засідання комітету можуть не проводитися з різних причин, що потребує оцінки їх вагомості та значущості в кожному випадку окремо.

Як і за першою вищерозглянутою підставою, саме по собі не проведення трьох запланованих засідань комітету не призводить до автоматичного припинення його повноважень. У цьому випадку згідно ч. 6 ст. 43 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] регламентний комітет вносить проект постанови парламенту про звіт голови комітету, вже за наслідками обговорення якого Верховна Рада України може (але не зобов'язана) прийняти рішення про ліквідацію комітету. Наведений меха-

нізм також максимально орієнтований на усунення перешкод у проведенні засідань і активізації роботи комітету, тоді як його ліквідація розглядається як крайній захід.

Зазначимо, що не проведення саме трьох засідань комітету, заздалегідь передбачених планом його роботи, вбачається дійсно достатнім для констатації наявності не поодиноких, ситуативних, а системних проблем у роботі парламентського комітету. Щоправда, тут має йтися про не проведення не будь-яких трьох запланованих засідань комітету, а трьох поспіль або хоча б трьох із п'яти запланованих засідань. Також дещо неоднозначним постає обґрунтованість розгляду питання ліквідації комітету, засідання якого не проводяться, але належним чином використовуються інші форми роботи, наприклад, комітетські слухання, круглі столи тощо.

Розгляд і вирішення парламентом питання ліквідації комітету на підставі не проведення трьох його запланованих засідань має здійснюватися із дотриманням наразі законодавчо невизначених вимог до строків подання і змісту звіту голови комітету, тривалості та порядку обговорення на пленарному засіданні цього питання тощо. Подібна деталізація законодавчого регулювання сприятиме прогнозованості та завершеності процесу ліквідації комітету, забезпеченню її належної підготовки та розгляду у парламенті, гарантуванню дотримання прав та інтересів парламенту, фракцій (груп) і самого комітету.

На законодавчому рівні також вбачається доцільним вирішити питання прийнятності заслуховування парламентом звіту голови комітету і подальшого розгляду питання ліквідації комітету у разі, якщо після ініціювання цієї процедури засідання комітету все ж таки почали проводитись. Попри формальне збереження за парламентом права ліквідувати комітет, вважаю, що у випадку

реальної активізації роботи комітету його ліквідація вже не повинна розглядатися як можливий дієвий захід. Натомість же більш доречним може бути вирішення Верховною Радою України інших питань забезпечення працездатності комітету, наприклад, шляхом зміни його керівництва.

Важливе значення у питанні припинення повноважень парламентських комітетів мають не тільки підстави і порядок їх ліквідації, але й її наслідки, зокрема це стосується необхідності перерозподілу персонального складу ліквідованого комітету та предметів його відання. У зв'язку із цим є цілком логічним передбачене ч. 2 ст. 8 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] автоматичне припинення повноважень заступників голови та членів комітету із дня прийняття парламентом рішення про його ліквідацію. У той же час повноваження голови та секретаря комітету припиняються «через місяць з дня прийняття такого рішення», що пов'язано з необхідністю вирішення ними питань завершення роботи ліквідованого комітету. При цьому, із вказаними положеннями свого часу не узгоджувалась діюча до 15.04.2006 р. ч. 1 ст. 4.4.7 попереднього Регламенту Верховної Ради України від 27.07.1994 р. № 129/94-ВР [3], за якою повноваження голови комітету теж мали припинятися одночасно із прийняттям постанови про його ліквідацію. Також, враховуючи ймовірне небажання чи неспроможність голови та / або секретаря ліквідованого комітету належно забезпечувати завершення його роботи, слід було б надати Верховній Раді України право за необхідності покласти такі «ліквідаційні» обов'язки на інших керівників або членів комітету.

Зазначимо, що відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] одночасно із прийняттям рішення про ліквідацію комітету має бути прийнято рішення про

обрання парламентарів, що входили до його складу, до складу інших комітетів. З одного боку, вказане запобігає тривалому незалученню народних депутатів України до роботи в комітетах, сприяє посилення їх складу, а також забезпечує комплексне вирішення питання дотримання принципу пропорційного представництва фракцій і груп при включенні їх членів до комітетів. З іншого ж боку, необхідність прийняття вказаних рішень у зв'язку зі складністю розподілу по іншим комітетам парламентарів зі складу комітету, що ліквідується, може затягувати ліквідацію такого комітету та пов'язані із нею організаційні процедури. У будь-якому випадку на рівні з перерозподілом персонального складу ліквідованого комітету має йтися про одночасну передачу його предметів відання іншим комітетам, необхідність чого наразі прямо законодавчо не передбачена.

Норма про одночасне з ліквідацією комітету обрання парламентарів, які входили до нього, до складу інших комітетів з огляду на своє загальне формулювання поширюється і на голову та секретаря ліквідованого комітету. Водночас дещо неоднозначним постає їх переобрання до інших комітетів, враховуючи, що ще протягом місяця вони продовжують виконання своїх «ліквідаційних» обов'язків. На мою думку, голова та секретар ліквідованого комітету дійсно можуть разом із іншими парламентарями бути обраними до складу інших комітетів, проте із заборною їм брати участь у роботі нового комітету до повного завершення виконання їх повноважень у ліквідованому комітеті. Це насамперед сприятиме зосередженню голови та секретаря ліквідованого комітету на заходах із завершення його роботи й зніме питання формального перебування таких осіб у складі одразу двох парламентських комітетів.

Вважаємо, що для завершення ліквідації комітету строку в один місяць є

більш ніж достатньо. Тому продовження головою та секретарем ліквідованого комітету здійснення своїх обов'язків має обмежуватися не місячним строком, а самим фактом виконання ними відповідних законодавчо передбачених заходів. Заходи, які мають забезпечити голова та секретар ліквідованого комітету, визначаються ч. 5 ст. 8 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1]. Це підготовка матеріалів із питань, які готувалися до розгляду в комітеті, до передачі іншим комітетам; підготовка та подання звіту про питання, які були розглянуті та розглядалися комітетом; передача матеріалів до апарату парламенту на архівне зберігання. Виконання означених повноважень в цілому спрямовується на забезпечення продовження послідовного розгляду іншими комітетами питань, які раніше розглядалися ліквідованим комітетом.

При цьому, констатую деяку абстрактність і недосконалість формулювання зазначених «ліквідаційних» обов'язків голови та секретаря комітету, наприклад, згадується лише підготовка, але не передання робочих матеріалів ліквідованого комітету до інших комітетів. Також доцільним було б закріпити в межах перелічених ліквідаційних заходів окремо обов'язки голови ліквідованого комітету та окремо обов'язки його секретаря. Уточнення потребує й роль подання звіту про роботу ліквідованого комітету, заслуховування та схвалення якого парламентом не передбачається; так само цей звіт не є джерелом оцінки ефективності роботи ліквідованого комітету чи його керівництва, адже парламент має бути заздалегідь поінформований про стан справ у комітеті ще при розгляді питання його ліквідації.

Зазначимо, що у парламентській практиці є небагато прикладів ліквідації комітетів. Зокрема, у Верховній Раді України шостого скликання було ліквідовано Комітет з питань податкової та митної політики [8] з одночасною

передачею його найменування, предметів відання і персонального складу до Комітету Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності. При цьому, у Пояснювальній записці до проекту Постанови Верховної Ради України від 02.03.2011 р. № 8185 йшлося про «об'єднання» вищеназваних комітетів. Проте у законодавстві відсутня така форма зміни статусу комітетів як їх «об'єднання», що на практиці може втілюватися лише у ліквідації одного комітету та відповідній реорганізації іншого комітету. До того ж ліквідація комітету (навіть із метою його об'єднання з іншим) мала б здійснюватися за наявності вищерозглянутих законодавчо визначених підстав, на які взагалі немає посилання в означеній Пояснювальній записці. Наведений приклад фактичного недотримання вимог до ліквідації комітету і сумнівного за природою обходу цієї процедури наочно підкреслює нагальність усунення прогалин законодавчого забезпечення припинення повноважень комітетів.

Висновки. Ліквідація Верховною Радою України її комітетів має на меті насамперед поліпшення організації та усунення недоліків в їх роботі, приве-

дення системи комітетів у відповідність до поточних задач парламенту. Вже закріплені підстави припинення повноважень комітету слід доповнити припиненням повноважень парламенту, неефективною роботою комітету, істотною зміною напрямків державної політики та / або системи міністерств. На законодавчому рівні залишається остаточно неврегульованим порядок ліквідації комітетів, що має бути комплексним (передбачаючи передачу його предметів відання іншим комітетам), послідовним (визначаючи обов'язковість чи факультативність окремих стадій), конкретним (наприклад, щодо віднесення до підстав не проведення будь-яких трьох засідань чи лише поспіль) і враховувати всі істотні обставини (відновлення проведення засідань комітету після ініціювання процедури його ліквідації, можливість участі у роботі нового комітету до завершення їх «ліквідаційних» обов'язків тощо). Усунення подібних прогалин і суперечностей сприятиме виваженості та обґрунтованості ліквідації комітету, дотриманню прав та інтересів парламенту, фракцій (груп), парламентарів і самих комітетів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про комітети Верховної Ради України: Закон України: від 04.04.1995 р., № 116/95-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. С. 134.
2. Бруслик О.Ю., Мукомела І.В. Комітети Верховної Ради України: час реформ. Харків : Юрай, 2017. 108 с.
3. Регламент Верховної Ради України: від 27.07.1994 р., № 129/94-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 35. С. 338.
4. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України: від 10.02.2010 р., № 1861-VI // *Офіційний вісник України*. 2010. № 12. С. 565.
5. Про внесення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про центральні органи виконавчої влади» щодо оптимізації роботи комітетів Верховної Ради України та співвідношення предметів їх відання зі сферами діяльності міністерств: Проект Закону України: від 28.03.2017 р., реєстр. № 6256 / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61451&pf35401=419341>.
6. Про внесення змін до законів України «Про комітети Верховної Ради України» та «Про центральні органи виконавчої влади» щодо оптимізації роботи комітетів Верховної Ради України та співвідношення предметів їх відання зі сферами діяльності міністерств: Проект Закону України: від 05.04.2017 р., реєстр. № 6256-1 / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=61506&pf35401=420026>.

7. Про внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України»: Проект Закону України: від 06.06.2005 р., реєстр. № 7613 / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=24710&pf35401=72003>.

8. Про внесення змін до деяких постанов Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України: від 03.03.2011 р., № 3085-VI // *Офіційний вісник України*. 2011. № 19. С. 790.

Выполнен анализ теоретических положений и конституционно-правового регулирования оснований и порядка прекращения полномочий комитетов Верховной Рады Украины. Определены их основные принципы, сущность, последствия и значение. Обоснованы приоритетные направления совершенствования статуса парламентских комитетов, в частности это расширение оснований прекращения их полномочий, детализация порядка ликвидации комитетов, обеспечение прав и интересов не только депутатских фракций и групп, но и депутатов и самих комитетов.

Ключевые слова: основания, порядок, прекращение полномочий, ликвидация, количественный состав, заседание, комитеты, Верховная Рада Украины.

The analysis of the theoretical basis and constitutional-legal regulation of the grounds and procedure of termination of powers of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine is made. Also it was determined its main features, essence, consequences and values. The priority directions of improvement the status of parliamentary committees are substantiated, in particular, it is extension the grounds of termination of its powers, the elaboration the procedure of liquidation of committees, guaranteeing rights and interests of not only deputy factions and groups, but also deputies and committees themselves.

Key words: reasons, procedure, termination of powers, liquidation, quantitative composition, sessions, committees, Verkhovna Rada of Ukraine.

УДК 342.4+342.5

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ ЯК ЕЛЕМЕНТ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

THE CONSTITUTIONAL COURT OF UKRAINE AS AN ELEMENT OF DEMOCRATIZATION OF SOCIAL RELATIONS

Левківська В.М.,

студентка юридичного факультету

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Досліджено основні напрямки реалізації Конституційним Судом України власних повноважень. Визначена природа та характер діяльності і рішень Конституційного Суду України. Розглянуто основні форми звернення в Конституційний Суд. Проведено аналіз інституту конституційної скарги. Розкрито особливості конституційного провадження та значимість рішень Конституційного Суду при розгляді такої скарги.

Ключові слова: Конституційний Суд України, конституційна скарга, конституційне звернення, преюдиція, судове рішення.

Постановка проблеми. Для забезпечення функціонування держави та виконання гарантій прав та свобод людини і громадянина, а також для реалізації своїх зобов'язань перед суспільством існує потреба у створенні системи владних органів. Демократичні процеси та перетворення, що відбуваються в Україні після проголошення незалежності, багато в чому обумовили існуючу систему державних органів, а в де в чому розкрили неефективність традиційних форм діяльності тих чи інших владних структур, які притаманні для демократичного суспільства. Одним із таких владних органів є Конституційний Суд України, діяльність якого зазнала певних трансформацій, а предметна сфера його діяльності – значного розширення.

Конституційний Суд України є окремим органом судової гілки влади, який має виключну конституційну компетенцію та не пов'язаний із класичним розумінням форми існування правосуддя в частині її реалізації через судові інстан-

ції. Натомість його статус та виключна компетенція обумовлює необхідність розширення сфери діяльності, а також моделі участі у регулюванні суспільних процесів, що Конституційний Суд України повинен виконувати, враховуючи його статус органу державної влади. Все це потребує перегляду сучасної концепції інтерпретації діяльності Конституційного Суду України, в тому числі за рахунок наділення можливостями доступу до конституційного правосуддя осіб приватного права.

Ступінь наукової розробки теми. Проблематика аналізу діяльності Конституційного Суду України та визначення його місця в процесі демократизації вітчизняного суспільства займає ключове місце в дослідженнях багатьох вчених. Так, К.Б. Айріян у своїх дослідженнях розкриває загальнотеоретичні засади функціонування конституційної юстиції та доступу до цих органів громадян за захистом своїх прав. А. Єзеров, А.М. Івановська присвячують свої дослідження визначенню

Конституційно-правові засади організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

місця Конституційного Суду в системі органів державної влади. М.А. Маркуш та Ф. Веніславський досліджують повноваження Конституційного Суду України, а також значення його діяльності для процесів державотворення. У свою чергу К.Г. Кравчук, А. Ланкевич, О. Марцеляк розкривають правову природу актів Конституційного Суду України. Не дивлячись на наявність певної кількості досліджень, існують питання теоретико-методологічного та практичного характеру, які потребують вирішення для оптимізації функціонування органів конституційної юстиції.

Метою статті є визначення місця Конституційного Суду України в процесі демократизації суспільних відносин в Україні.

Виклад матеріалу. Традиційно уявляється існування Конституційного Суду України як окремої інстанції конституційної юрисдикції, основним напрямком діяльності якої класично визначалося вирішення питання відповідності окремих положень законодавства, Конституції України, а також безпосередньо тлумачення законодавства. Розвиток публічно-політичних процесів в Україні, а також той рівень неефективності сучасної судової системи вимагає суттєвого перегляду моделі та сфери діяльності Конституційного Суду України (далі – КСУ) шляхом розширення його праворегуючих та правовстановлюючих можливостей.

Зважаючи на спеціальний правовий режим КСУ, а також закріплення засад його діяльності на рівні Конституції України слід наголосити на тому, що будь-яке розширення діяльності цього суду тягне за собою необхідність внесення відповідних змін в Основний Закон, що фактично ототожнюється із конституційною реформою.

Така реформа триває і досі, оскільки усталеність механізму держави та архітектури органів державної влади на сьогодні перебуває під великим питан-

ням через доведену практикою низьку ефективність та спроможність реалізувати право на державний суверенітет. У цьому контексті слушним вважаю зауваження Ф. Веніславського, який акцентує увагу на продовженні пошуків «оптимальної моделі державного правління».

Відсутність згоди різних політичних сил щодо напрямів і змісту подальшого розвитку держави і суспільства підвищують роль єдиного органу конституційної юрисдикції України, оскільки від зваженості й обґрунтованості його рішень істотно залежить стабільність та незмінність основоположних ідей усього конституційно-правового регулювання» [2, с. 63]. Дослідник вбачає основне завдання діяльності КСУ в забезпеченні усталеності суспільно-політичних процесів в Україні, а також прогнозованості розвитку системи правового регулювання суспільних відносин і його повну відповідність конституційним гарантіям прав і свобод людини і громадянина.

Так, відповідно до ст. 147 Конституції України «Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією випадках інших актів здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України» [5]. Повноваження КСУ визначаються в ст. 150 Конституції України та фактично є вичерпними, але аналізуючи зміст вказаної норми, вбачається, що вони не мають остаточної конкретизації на рівні Основного Закону, про що засвідчує бланкетність цієї норми. Отже, до повноважень КСУ належить:

1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) офіційне тлумачення Конституції України;

3) здійснення інших повноважень, передбачених Конституцією України» [5].

Традиційно, КСУ виконує роль суб'єкта конституційного контролю за змістом нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади. Ця традиційність вже не відповідає вимогам сучасності головним чином через те, що правотворча діяльність органів державного управління значно перевищує спроможність КСУ реагувати на неконституційність окремих положень, виданих цими органами нормативно-правових актів. Із цього приводу колишня суддя КСУ М.А. Маркуш зазначає, що «КСУ захищаються основні права шляхом здійснення інцидентного контролю. При вирішенні такого роду спорів рішення КСУ мають преюдиційне значення, які можуть лягти в основу для перегляду попередніх рішень адміністративних органів та судів загальної юрисдикції» [8, с. 90]. Преюдиційність рішень КСУ є важливою з точки зору оперативності праворегулювання в тих сферах, де існують найбільші суперечності в законодавстві або його невизначеність.

Хоча на думку А. Єзерова «за КСУ традиційно не визнається правотворча функція в її позитивному розумінні, так само його правові позиції не визнаються повноцінними джерелами права. У цьому вбачається порушення принципу поділу влади, посягання на прерогативи парламенту. Проте наявність у нього функції «негативного законодавця» рідко хто заперечує» [3, с. 72]. Концепція «негативного законодавця» полягає в тому, що своєю діяльністю КСУ виводить із правового обороту ті нормативно-правові акти, які суперечать Конституції України. В такий спосіб КСУ домагається на практиці реалізації гарантій держави в сфері забезпечення законності та дотримання

прав і свобод людини і громадянина, оскільки неконституційність правових норм є суттєвим ризиком для обмеження таких прав.

Подібна діяльність КСУ навряд чи може вважатися елементом демократизації суспільних відносин, але є найважливішим засобом контролю правотворчої діяльності суб'єктів владних повноважень. Ця теза може вважатися здобутком Української держави, але насправді є лише вітчизняною інтерпретацією концепції конституційної юрисдикції.

На практиці така концепція розкривається через інститут конституційного подання та конституційного звернення. Системний аналіз положень ст. 51–54 Закону України «Про Конституційний Суд України» демонструє, що обидві форми діяльності КСУ – реагування на конституційне подання і розгляд конституційного звернення – відбувається за ініціативою владних інститутів або народних депутатів України. Іншими словами перевірка відповідності нормативно-правових актів або міжнародно-правових актів нормам Конституції України відбувається за ініціативою тих суб'єктів, які або їх видають, або ратифікують, або контролюють діяльність суб'єктів владних повноважень. Тобто КСУ виступає як інститут додаткового контролю за правотворчою діяльністю органів державної влади.

На нашу думку, такий підхід не в повній мірі відображає владний характер самого КСУ, оскільки вся компетенція в такому випадку зводиться лише до створення преюдиційних актів, які є результатом розгляду конституційних звернень та конституційного подання. Як зауважують у своїх дослідженнях А. Ланкевич [7, с 50–52], А.М. Івановська [4, с. 20–23] та М. Маркуш [8], повноважність та значимість діяльності КСУ розкривається через преюдицію як здатність впливати на характер державного регулювання суспільних відносин.

Остання до речі акцентує увагу на тому, що «у практиці КСУ мають місце дві взаємовиключні тенденції: перша з них спрямована на певне обмеження і формалізацію повноважень КСУ, друга – на забезпечення практичної можливості у зв'язку з об'єктивними перетвореннями в суспільстві і нагальними потребами життя доповнювати й розширювати свої повноваження за рахунок власних рішень» [8, с. 90].

Розширення функціональної спроможності КСУ вимагає і динаміка сучасних суспільних перетворень у суспільстві. В цьому контексті А.М. Івановська вказує на важливість ролі саме КСУ як органу, здатного забезпечувати виправлення помилок, неточностей або неоднозначностей правового регулювання, які з-поміж іншого спричиненні моральним старінням моделей та механізмів правового регулювання тих чи інших суспільних відносин [4, с. 20–23]. Подібна практика діяльності КСУ є цілком логічною та в повній мірі відповідає тенденції розвитку державно-владних відносин в Україні, коли правове регулювання все частіше здійснюється за рахунок уточнення законодавства шляхом прийняття окремих нормативно-правових актів, в тому числі і так званої суддівської правотворчості.

Хоча офіційно судовий прецедент не є джерелом права в Україні, однак рішення та акти КСУ в цьому аспекті мають виключення. Більше того, як зазначає А. Єзеров, «КСУ своїми правовими позиціями, що мають не тільки регулююче й охоронне, а й доктринальне значення, сприяє розвитку праворозуміння не у вузькому формально-логічному сенсі, а розширює діапазон елементів регулюючого впливу, підкреслюючи людський вимір конституційного права» [3, с. 73]. Таку ж позицію підтримує і К.Г. Кравчук, який вказує на особливість непрямого правотворчого впливу КСУ на процесі правового регулювання суспіль-

них відносин, який «не пов'язаний із прийняттям, зміною або скасуванням (втратою чинності) правотворчих актів, проте впливає на правотворчу діяльність інших суб'єктів. Мова йде про здійснення офіційного тлумачення положень Конституції України та законів України, результати якого надають необхідну правову інформацію щодо реального змісту положень Конституції і законів України» [6, с. 53]. Реальність такого змісту розкривається безпосередньо в правозастосовній діяльності органів державної влади, на мою думку, в найбільшій мірі саме в процесі захисту прав людини і громадянина в судовому порядку.

Розширення функціональних меж діяльності КСУ в бік безпосереднього захисту прав і свобод людини і громадянина є найбільшим здобутком вітчизняної науки конституційного права та сучасних суспільно-політичних трансформацій. Дійсно, новий Закон України «Про Конституційний Суд України», прийнятий у 2017 році, вводить надзвичайно прогресивну новелу – інститут конституційної скарги, який фактично є засобом захисту громадянами своїх порушених прав через невідповідність норм чинного законодавства положенням Конституції України.

Так, відповідно до ст. 55 Закону України «Про Конституційний Суд України» «конституційною скаргою є подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу» [10]. Суб'єктом конституційної скарги ст. 56 вказаного вище закону визначає фізичну або юридичну особу приватного права, «яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України» [10]. При цьому

вказані норми виключають можливість звернення до КСУ в порядку конституційної скарги юридичними особами публічного права. Частково це пояснюється тим, що ці особи належать до сфери суб'єктів владних повноважень або керуються чи підпорядковуються ним, що створює необхідні передумови для ініціювання інших форм конституційного провадження: конституційного подання чи звернення відповідними компетентними інституціями державного управління.

Системний аналіз положень Конституції України та Закону України «Про Конституційний суд України» в частині інституту касаційної скарги звертає увагу на важливі аспекти його практичного здійснення. По-перше, звертає на себе увагу правове закріплення підстав звернення із конституційною скаргою у випадку, якщо норми законодавства, на які в остаточному рішенні посилається суд при вирішенні правового конфлікту в процесі судового провадження, суперечать положенням Конституції України. Законодавством не визначається характер такого остаточного рішення. Воно обов'язково повинно бути не на користь особи, чи в незалежності від позиції суду в особи виникає право та можливість стати суб'єктом конституційної скарги? Подібна невизначеність на рівні закону все ж таки розглядається мною як спосіб захисту прав та інтересів особи, а отже для конституційної скарги є виключно необхідним наявність порушеного права чи інтересу фізичної або юридичної особи приватного права.

Саме відновлення порушеного права особи є тим новим практичним елементом діяльності КСУ, який додає суттєвої утилітарності його актам. У цьому контексті цікавою є позиція К.Б. Айріян, яка вказує, що «інститут конституційної скарги дає можливість громадянину звернутися до Конституційного Суду з приводу порушення його кон-

ституційних прав і свобод законом, який застосовувався або має застосовуватися у конкретній справі в судах загальної юрисдикції чи в інших органах публічної влади. Тобто Конституційним Судом здійснюється звичайний конституційний контроль, а права і свободи громадян, які звертаються зі скаргами, захищаються шляхом визнання неконституційними законів» [1, с. 315].

Хоча на думку О. Марцеляк, КСУ під час своєї діяльності незалежно від того, в який спосіб він визначає відповідність законів Конституції України (конституційне подання, конституційне звернення, конституційна скарга), формує не лише нове праворозуміння, але і впливає на розвиток правової доктрини в цілому [9, с. 120]. Останнє є надзвичайно важливим інструментом всієї системи правового регулювання, оскільки за допомогою КСУ формуються нові наукові концепції, що визначають еволюцію як право розуміння, так і правозастосування.

Таким чином, погоджуючись із позицією науковця, доходжу висновку, що праворегулююча функція КСУ у випадку здійснення провадження за розглядом конституційної скарги розкривається не лише через аналіз відповідності норм чинного законодавства положенням Конституції України, але і шляхом оцінки способу безпосереднього правозастосування спірних норм.

По-друге, викликає питання практичне застосування акту КСУ, що ним приймається за результатами розгляду конституційної скарги. Те, що таке рішення КСУ набуває преюдиційного характеру, це цілком зрозуміло, але враховуючи остаточність рішення суду, зміст якого фактично став предметом конституційної скарги, то виникає питання подальшого правової долі відповідного акту КСУ. Законодавство не дає чіткої відповіді на питання щодо подальшого механізму реалізації особою результату розгляду конституцій-

ної скарги для захисту свого порушеного права. Логічним було б скасування рішення, винесеного на підставі норм законодавства, що прямо суперечать положенням Конституції України.

Однак, у силу свого особливого місця в системі органів державної влади, КСУ позбавлений можливості напряму впливати на діяльність судів загальної юрисдикції. Це абсолютно правильна позиція законодавця. На мою думку, виключення самої можливості вчинення подібного впливу цілком відповідає характеру діяльності КСУ в порядку вирішення питання відповідності норм законодавства положенням Конституції України, яке здійснюється в межах розгляду конституційного подання або звернення. Тобто законодавець, запроваджуючи інститут конституційної скарги, жодним чином не змінює форми і моделі діяльності КСУ, але суттєво розширює його праворегулюючу функцію.

Нам вбачається логічним, що результат розгляду КСУ конституційної скарги у випадку прийняття рішення щодо невідповідності норм чинного законодавства положенням Конституції України має стати підставою для перегляду остаточного рішення в суді касаційної інстанції за правилами розгляду справи за нововиявленими обставинами. При цьому такий розгляд повинен відбуватися судами з урахуванням правових позицій, викладених у рішеннях КСУ. З точки зору захисту прав та інтересів людини і громадянина рішення КСУ разом із викладеними в ньому правовими позиціями виступатиме додатковим інструментом реалізації особою права на справедливий суд. Основна претензія висувається не самому суду, який ухвалив рішення спираючись на неконституційні положення законодавства, скільки до органів державної влади, які прийняли такі закони чи підзаконні акти.

Разом із тим, з точки зору утилітарності та ефективності діяльності КСУ

є можливим і навіть необхідним актуалізувати науковий дискурс із питань пошуку та опрацювання таких механізмів практичної реалізації результатів розгляду конституційної скарги, які б значно спростили та прискорили процедуру захисту особою своїх порушених прав. Зокрема, мова йде про те, щоб за можливості в самому рішенні КСУ передбачити спосіб відновлення порушеного права особи, в тому числі шляхом викладення алгоритму та способу застосування тих чи інших норм при вирішенні справ відповідної категорії або прямого посилання на невідповідність остаточного судового рішення законодавству України з урахуванням тлумачень КСУ.

По-третє, важливим є позиція законодавця щодо відсутності жодних обмежень стосовно предметної (юрисдикційної) сфери конституційної скарги. Передбачається, що вона може подаватися в незалежності від того, судом якої юрисдикції винесено рішення, в якому застосовуються норми, що суперечать Конституції України. Це значно розширює можливості осіб із захисту своїх прав. Хоча на сьогодні ще відсутній необхідний обсяг практики розгляду КСУ конституційних скарг, все ж таки вбачається, що більшість таких скарг стосуватиметься некоректного застосування положень законодавства органами державної влади у відносинах із суб'єктами приватного права або під час здійснення органами державного управління своєї регуляторної чи контролюючої діяльності.

Викладене вище дає мені всі підстави стверджувати, що запровадження інституту конституційної скарги є важливим кроком на шляху розширення функціонального призначення КСУ особливо в контексті захисту прав і свобод людини та громадянина. Загалом, еволюція призначення та форм діяльності КСУ багато в чому відповідає загальному тренду демократичних реформ в Укра-

їні. З цього приводу варто зазначити, що сам КСУ в своїх рішеннях наголошує на тому, що в умовах провадження демократичних реформ беззаперечним є дотримання «принципу верховенства права, який передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин» [11].

Отже, така позиція КСУ означає, що судді розуміють нагальну потребу для розширення правотворчості суду, що не розглядається як конкуренція на монополію Верховної Ради України в створенні законодавства України, але як засобом підвищення ефективності діяльності механізму держави. Наділення громадян та осіб приватного права можливістю подання конституційної скарги демонструє готовність держави всебічно сприяти виконанню власних гарантій із захисту прав, що закріплюються на конституційному рівні.

Висновки. Підводячи підсумки ролі Конституційного Суду України в процесах демократизації суспільних відносин в Україні, слід наголосити на тому, що розширення кола суб'єктів звернення до суду за рахунок фізичних осіб та юридичних осіб приватного права є беззаперечним кроком на шляху підвищення якості державних гарантій щодо захисту прав і свобод суб'єктів суспільних відносин. Запровадження

інституту конституційної скарги дає новий поштовх для праворегулюючої діяльності КСУ, а сам характер конституційної скарги наповнює новим змістом створення актів, що мають преюдиційне значення. Фактично така воляова позиція законодавця, яка дала змогу перетворити КСУ на додатковий інститут дотримання законності, розкриває нові можливості для більш ефективного та оперативного регулювання суспільних відносин шляхом усунення суперечностей норм законодавства положенням Конституції України. Крім того, через інститут конституційної скарги досягається позитивний ефект у виключенні з правового обороту нормативно-правових актів, які мають низьку праворегулюючу ефективність. Окремим здобутком, який є прямим наслідком розгляду КСУ конституційної скарги, є підвищення якості правозастосовчої діяльності судів загальної юрисдикції. Правові позиції КСУ демонструють не лише неконституційність тих чи інших норм законодавства, але і розкривають некоректне або хибне розуміння судами окремих положень законодавства, застосування яких при вирішенні правових конфліктів не дає необхідного праворегулюючого ефекту. Таким чином, за рахунок доступу громадян, а також юридичних осіб приватного права до інституту конституційної юрисдикції є важливим кроком на шляху демократизації всієї системи державного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Айріян К.Б. Конституційний принцип рівності громадян у доступі до конституційного правосуддя. Альманах права. 2012. Вип. 3. С. 314–318.
2. Веніславський Ф. Інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду України в механізмі забезпечення стабільності конституційного ладу. Вісник Академії правових наук України. 2010. № 2 (61). С. 61–69.
3. Єзеров А. Роль Конституційного Суду України у розвитку сучасного конституціоналізму. Вісник Конституційного Суду України. 2012. № 6. С. 68–77.
4. Івановська А.М. До питання про місце Конституційного Суду України в системі органів державної влади. Університетські наукові записки. 2015. № 1. С. 12–26.
5. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#n4905> (дата звернення: 08.04.2019).
6. Кравчук К.Г. Акти Конституційного Суду України та їх правотворчий характер. Порівняльно-аналітичне право. № 6. 2016. С. 50–54.
7. Ланкевич А. Окремі аспекти розмежування питань конституційності і законності при здійсненні конституційного контролю Конституційним Судом України. Наукові записки інституту законодавства Верховної Ради України. 2013. № 1. С. 48–54.
8. Маркуш М.А. Повноваження Конституційного Суду України: практичні проблеми та шляхи їх вирішення. Вісник Конституційного Суду України. 2011. № 4–5. С. 88–97.
9. Марцеляк О. Правова природа актів Конституційного Суду України та їх роль у розвитку науки конституційного права. Вісник Конституційного Суду України. 2015. № 4. С. 118–121.
10. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#n342> (дата звернення: 08.04.2019).
11. Рішення Конституційного Суду України від 22.05.2018 у справі № 5-р/2018 за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 12 розділу I Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 року № 76–VIII База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/uhvaleno-rishennya-konstytuciynogo-sudu-ukrayiny-no-5-r-2018> (дата звернення: 08.04.2019).

Исследованы основные направления реализации Конституционным Судом Украины собственных полномочий. Определена природа и характер деятельности и решений Конституционного Суда Украины. Рассмотрены основные формы обращения в Конституционный Суд. Проведен анализ института конституционной жалобы. Раскрыты особенности конституционного производства и значимость решений Конституционного Суда при рассмотрении такой жалобы.

Ключевые слова: Конституционный Суд Украины, конституционная жалоба, конституционное обращение, преюдиция, судебное решение.

The main directions of implementation of the own powers by the Constitutional Court of Ukraine are investigated. The nature and nature of the activities and decisions of the Constitutional Court of Ukraine are determined. The main forms of appeal to the Constitutional Court are considered. The analysis of the institute of constitutional complaint. The features of constitutional proceedings and the significance of the decisions of the Constitutional Court when considering such a complaint are disclosed.

Key words: Constitutional Court of Ukraine, constitutional complaint, constitutional appeal, prejudice, judicial decision.

УДК 342.22

**КОНСТИТУЮВАННЯ МОНАРХІЇ ГАБСБУРГІВ 1848–1867 РР.:
ВІД РЕАКЦІЇ ДО КОМПРОМІСУ**

**CONSTITUTION OF THE HAPSBURG MONARCHY 1848–1867:
FROM REACTION TO COMPROMISE**

Переш І.Є.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Ужгородського національного університету*

Мойш В.Ю.,

*магістр права
Ужгородського національного університету*

Наукова стаття присвячена історико-правовому аналізу процесу конституювання Австрійської імперії з 1848 по 1867 рр. Розглядаються конституційні акти 1848–1867 рр., їх зміст, передумови та наслідки прийняття, політико-правове значення для створення та функціонування дуалістичної Австро-Угорської монархії.

Ключові слова: конституція, Австрійська імперія, Угорське королівство, Австро-Угорщина, монархія Габсбургів, абсолютна монархія, дуалізм, конституційна монархія.

Постановка проблеми. Питання конституювання монархії Габсбургів у рамках загального розвитку конституціоналізму Європи викликає значний інтерес у науковому середовищі. Основна увага приділяється аналізу змісту та структури конституційних актів 1848–1867 рр., реформуванню державного ладу внаслідок створення Австро-Угорської дуалістичної монархії.

Метою статті є комплексне історико-правове дослідження політико-правових перетворень Австрійської імперії на основі конституційних актів періоду 1848–67 рр., їх вплив на створення та реформування Австро-Угорської дуалістичної монархії.

Виклад основного матеріалу. Протягом ХІХ ст. більшість європейських країн переживали революційні потря-

сіння, відомі як «Весна народів». Революційний рух бажав ліквідації пережитків феодального ладу та визнання суверенітету окремих національних держав. Особливе місце серед подій того часу займала Угорська революція 1848 року, яка згодом дала поштовх для революційних перетворень по всій Австрійській імперії. Під тиском угорських буржуазно-демократичних сил імператор Фердинанд І погодився скликати Сейм Угорщини (Державні збори), на якому лідер угорської опозиції Лайош Кошут 3 березня 1848 року виголосив промову-звернення з вимогою прийняття Конституції, створення незалежного власного уряду, закріплення і гарантування громадянських прав. На основі промови Кошута Нижня палата Сейму прийняла звернення до

Конституційно-правові засади організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

імператора, у якому також вимагала створення незалежного угорського уряду та вказувала на необхідність проведення аграрної реформи (скасування кріпацтва) за умови надання поміщикам компенсацій [1].

18 березня 1848 року угорський парламент прийняв ряд законів, які 11 квітня 1848 року були санкціоновані Фердинандом I і отримали назву «Березневі (Квітневі) закони», відомі ще як Угорська революційна Конституція 1848 року.

Березневі закони передбачали ряд нововведень: скасовувалася Угорська канцелярія у Відні, а віце-король (палатин), що знаходився в Будапешті, перебирав на себе всі повноваження цісаря-імператора без підпорядкування Відню; на заміну феодальному Сейму в Братиславі передбачалося створення двопалатного парламенту Угорщини, врегульовувався порядок виборів до нього; утворювався угорський уряд, підзвітний парламенту; при імперському дворі мав з'явитися угорський міністр на зразок Верховного комісара (представника домініонів в Англії); Угорщина отримувала право на власне військо, бюджет та ведення зовнішньої політики; знать зобов'язувалася сплачувати податки, а міста отримали представництво в парламенті; скасовувалося кріпацтво та закріплювалася низка громадянських прав (таких, зокрема, як свобода слова та свобода совісті); знання угорської мови стало обов'язковою умовою для претендентів на місце в парламенті. Окрім того, Трансильванія і Хорватія позбувалися власних сеймів і губернаторів та мали ввійти до складу унітарної угорської національної держави [2, с. 58].

Боротьба за буржуазно-демократичні перетворення відбувалася і в інших коронних землях імперії Габсбургів, населення яких жадало докорінних змін суспільно-політичного життя. Усвідомлюючи небезпеку народного повстання, влада Австрії

шукала шляхи виходу зі складної ситуації. Кульмінаційним моментом у вирішенні революційного конфлікту стало прийняття Конституції Піллерсдорфа, названої так на честь міністра-розробника, який замінив австрійського канцлера Меттерніха, що 13 березня 1848 року утік з охопленого революцією Відня. 25 квітня 1848 року імператор Фердинанд I видав патент і оприлюднив Основний закон Австрійської імперії. Конституція була жорсткою, писаною, складалася із семи розділів, а її норми мали ліберальний характер.

Конституція Піллерсдорфа засвідчувала, що всі держави (коронні землі), які входять до Австрійської імперії, творять неподільну конституційну монархію. Імператор вважався головною виконавчою владою, втілював правосуддя, був суб'єктом законодавчої ініціативи, головнокомандувачем збройних сил, призначав посадовців на державні посади, присвоював високі звання, а також санкціонував закони, прийняті парламентом [3, с. 97].

Парламент – Рейхстаг – складався із двох палат: Палати панів і Палати депутатів. До першої палати входили принци імператорського двору, голови визначних дворянських родів, архієпископи і єпископи князівського рангу, особи, які призначалися імператором довічно, та обрані представники великих земельвласників. Друга палата формувалася шляхом двоступеневих виборів за квотою 1 представник від 50 тис. населення [4]. Порядок проведення виборів визначав тимчасовий виборчий статут, прийнятий 9 травня 1848 року. Згідно з його положеннями активне виборче право надавалося австрійським дієздатним громадянам віком від 24 років із цензом осілості у відповідному окрузі не менше 6 місяців. Виборчого права позбавлялися жінки, прислуга, робітники з поденною або потижневою оплатою, особи, які отримували соціальну допомогу від благодійних установ [5, с. 55].

Конституція хоч і розділяла владні повноваження монарха між імператором та парламентом, проте монарх займав домінуюче становище, а розподіл влади виявився більше формальним, ніж реальним.

У Конституції були закладені основні громадянські та політичні права, гарантувалася свобода слова і преси, звернення до органів державної влади. Усім громадянам надавалося право приватної власності на землю, гарантувалося право заробляти гроші всіма дозволеними законом способами, працювати в будь-якій сфері та обіймати будь-які посади, створювати юридичні особи тощо. Згідно з Конституцією її положення поширювалися на всіх без винятку громадян [3, с. 99].

Окремі положення Основного закону врегульовували правовий статус органів місцевого самоврядування. Зокрема, передбачалася можливість створення муніципальних установ для вирішення питань, які мають загальнодержавне значення, а землям пропонувалося приймати власні закони для забезпечення інтересів місцевих громад. Проте такі закони повинні були затверджуватися Рейхстагом.

Хоча Конституція й передбачала значні свободи для населення, однак нівелювала широкі автономістські прагнення коронних земель та скасування основних феодальних пережитків. Революційно налаштоване населення вимагало децентралізації влади й широких автономних прав для народів імперії, що призвело до подальшого революційного загострення в державі.

У таких умовах 16 травня 1848 року цісар Фердинанд I відмовився від Конституції Пільсердорфа, а через два дні проголосив реформування парламенту, якому було надано статус Установчих (Державних) зборів, а Палата панів узагалі припинила своє існування.

Установчі збори розпочали роботу в липні 1848 року. Їх головною метою

було проведення реформ, які мали покращити соціально-економічне становище малозабезпечених верств населення. Зокрема, збори спромоглися досягти консенсусу з урядом стосовно виплати селянами відкупу поміщикам та прийняти 7 вересня 1848 року закону про звільнення селян на території Австрійської монархії від панщинних повинностей, про надання їм прав громадян держави та права власності на ту землю, якою за панщини селяни користувалися на правах спадковості.

Згодом Установчі збори розробили проект Конституції, який передбачав поділ імперії на автономні утворення за національно-географічним принципом, задекларувавши при цьому рівність усіх народів. Проект Конституції був спрямований на відновлення діяльності двопалатного парламенту й суттєве обмеження влади імператора. Такі дії планувалося реалізувати конституційно, підпорядкувавши уряд парламенту, тобто перейшовши від абсолютної до парламентської монархії.

Проте навіть після скасування кріпацтва й суттєвого поліпшення соціально-економічного становища в державі діяльність Установчих зборів супроводжувалася постійними сутичками між урядовими військами та революціонерами. Це призвело до того, що 2 грудня 1848 року Фердинанд I зрікся престолу.

Новий імператор Франц Йосиф I вступив у конфронтацію з Установчими зборами, оскільки був прихильником централізації та збереження цілісності імперії. 4 березня 1849 року він оприлюднив і ввів у дію Октройовану (Ольмюцьку), тобто даровану Конституцію. Установчі збори були розпущені, а революція на території Австрії – придушена.

Конституція закріплювала, що всі коронні краї утворюють вільну, самостійну й неподільну спадкову конституційну Австрійську монархію. Їм гарантувалася самостійність у межах кордонів, а населення визнавалося рівноправним.

Краям надавалося право на збереження власних національних традицій, культури, мови, розпорядження фінансами та здійснення місцевого управління [6, с. 8]. Виконавча влада належала наміснику, призначеному Віднем.

Конституція встановлювала єдине Австрійське громадянство для всього населення. Усі громадяни визнавалися рівними перед законом, мали право обіймати державні посади, право на придбання будь-якої нерухомості [7, с. 83]. Загалом у новій Конституції порівняно з Конституцією 1848 року права громадян були певною мірою обмежені, але гарантувалася їх рівність та конституційно скасовувалося кріпацтво.

Відповідно до положень Конституції вся повнота влади зосереджувалася в руках імператора. Його особа визнавалася священною та недоторканою. Монарх формував уряд, керував зовнішньою політикою, призначав та звільняв посадових осіб, командував збройними силами, присвоював високі звання та титули [7, с. 83]. При імператорі існував дорадчий орган – імперська рада (Рейхсрат), рішення якого, однак, потребували схвалення парламентом [4].

Законодавча влада здійснювалася монархом разом із двопалатним Рейхстагом. Депутатів верхньої палати обирали Земельні Сейми. Нижня палата формувалася шляхом прямих виборів за квотою 1 представник від 100 тис. населення.

Такий механізм розподілу влади свідчив про те, що Октройована Конституція фактично реставрувала абсолютну монархію, оскільки ні парламент, ні уряд не мали реального впливу на управління державними справами, а надана коронним землям самостійність мала обмежений, декларативний характер.

Згодом, 31 грудня 1851 року, цісар Франц Йосиф I видав патент, за яким Октройована Конституція втратила чинність, остаточно повернувши монархію до абсолютизму.

У результаті витворилася нетипова форма правління, відома як неоабсолютизм. Він характеризувався розширенням повноважень імператора та формальною відсутністю конституції й парламенту. Неоабсолютизм спирався, перш за все, на армію, бюрократію та католицьку церкву. Ці три групи були основою влади Франца Йосифа I і після Австро-Угорського компромісу [8, с. 262].

Хоча неоабсолютизм і відкинув ряд демократичних досягнень революції, проте такі реформи, як ліквідація панщини й гарантування низки прав і свобод стосовно приватної власності та рівності всіх громадян, були збережені.

Для стримування наростання нової політичної кризи, викликані поразкою у війні з Францією і Сардинією в 1859 році, австрійський уряд пішов на деякі поступки угорській аристократії, яка все ще прагнула незалежності від Відня. 20 жовтня 1860 року був виданий «Жовтневий диплом» – нова Конституція, яка відновлювала автономію регіонів, розширювала повноваження регіональних ландтагів, передусім Угорських Державних Зборів (Угорського Сейму), що отримали право законодавчої ініціативи [9, с. 23]. Такі дії свідчили про намагання Відня відійти від принципу централізації монархії та наблизитися до децентралізованого, федерального устрою.

На практиці диплом закріплював самоврядні права лише для Угорщини, частково відновивши політико-правове становище, яке існувало в угорській державі до революції. Відповідно до його положень імператор зберігав за собою майже всю повноту влади, а законодавча діяльність парламенту була обмежена. Таке рішення не отримало очікуваної підтримки в Угорщині, яка вимагала відновлення Конституції, виробленої угорським парламентом під час революції, та змушувало шукати нових шляхів для досягнення компромісу між Віднем та Будапештом.

У так званій Лютневій Конституції від 26 лютого 1861 року, яка доповнювала положення «Жовтневого диплому», федералістичний принцип побудови імперії поступився принципу централізації. Для всіх австрійських земель, окрім Угорщини, був створений особливий австрійський парламент – Рейхсрат, до якого перейшли всі повноваження колишніх Сеймів земель. Конституція вводила поняття «широкого» і «вузького» Рейхсрату: в першому брали участь представники всіх королівств і земель імперії (в тому числі й Угорщини), а у другому – лише ті представники королівств і земель, які не входили до складу угорської корони [10, с. 22].

Таким чином, Рейхсрат підміняв територіальні Сейми, крім угорського, де діяли власні Державні Збори. Верхня палата Рейхсрату призначалася імператором, який мав право вето на прийнятті парламентом закони та здійснював виконавчу владу.

Через надмірну централізацію влади такий варіант Основного закону не задовольняв представників Угорщини і, як наслідок, не був затверджений Угорським парламентом. Натомість до Відня надіслали «петицію Деака» (названу на честь керівника угорської опозиції та лідера угорських лібералів Ференца Деака), в якій угорські політики знову вимагали відновлення революційної Конституції Угорщини.

У серпні 1861 року у відповідь на дії угорців імператор запровадив надзвичайний стан – «провізоріум Шмерлінга». Дія Лютневої Конституції не припинялася, проте обмежувалися гарантовані нею права. Державні Збори були розпущені, а самоврядні права Угорщини, надані ще «Жовтневим дипломом», були скасовані. Такі зміни знову повертали державу до абсолютизму й відновлювали політичне протистояння між Австрією та Угорщиною.

Припинення діяльності угорського парламенту і введення надзвичайного

стану спричинило невдоволення інших національностей, які становили більшість населення Габсбурзької монархії й підтримували відцентрові державні тенденції. У 1863 р. на знак солідарності з угорськими політиками Рейхсрат покинули також чеські, польські та італійські представники. Така ситуація паралізувала роботу імперських органів і свідчила про невдалі спроби провадження конституційних реформ [11, с. 61].

Усвідомлюючи загрозу втрати Угорщини, особливо під час активного протистояння із Пруссією, Відень розпочинає перемовини з Ференцом Деаком для виявлення умов можливої Австро-Угорської угоди. Задля цього імператор Франц Йосиф I 27 липня 1865 року призначив на посаду міністра Ріхарда фон Белькреді, знаного прихильника федеративних перетворень, якому й доручив ведення перемовин [9, с. 24]. Основним завданням новоутвореного уряду була підготовка проекту угоди. Вже 20 вересня 1865 року перемовини дали перші результати: було скасовано «Лютневий патент», оголошено про скликання Угорських Державних Зборів та розпущено імперський Рейхсрат, який міг завадити перемовинам.

Для того щоб підкреслити справжність своїх намірів, імператор особисто прибув до Будапешта задля урочистого відкриття сесії угорського парламенту та продовження перемовин. Останні одразу ж зайшли у глухий кут, оскільки представники монарха вимагали перегляду та скасування ряду положень Конституції Угорщини 1848 року, а угорські політики прагнули відновлення її дії в повному обсязі зі змінами та доповненнями, які вони пропонували. Ця вимога була висунута й під час роботи угорського Сейму на початку 1866 року [2, с. 118].

Процес пошуку компромісу пришвидшила поразка Австрії у війні з Пруссією 1866 року. На останньому етапі перемовин у січні-лютому

1867 року угорську делегацію очолив Дюла Андраші, який згодом був призначений прем'єр-міністром Угорщини. 15 березня умови компромісу були узгоджені, а 20 березня 1867 року ратифіковані Державними Зборами Угорщини.

Єдина Австрійська імперія була перетворена на дуалістичну двоцентрову Австро-Угорську монархію. Обидві частини імперії наділялися внутрішнім суверенітетом, обсяг якого охоплював такі питання, як власний двопалатний парламент, уряд, підзвітний парламенту, власна система державної адміністрації, суду і юстиції [12, с. 381].

В Угорщині була відновлена дія квітневої Конституції 1848 року, а в Австрії прийнята нова Конституція 21 грудня 1867 року, що фактично складалася з таких Основних законів: про внесення змін у Лютневий патент від 26 лютого 1861 р. (проімперське представництво); про загальні права громадян для королівств і земель, представлених у Рейхсраті; про створення імперського суду; про судову владу та про здійснення урядової й виконавчої влади.

Конституції остаточно розмежували повноваження й окреслили спільні для обох частин монархії справи. Угорщина ставала другим державним центром, а імперія Габсбургів перетворювалася на конституційну монархію, де владні повноваження були розподілені за таким принципом: імператор – парламент – крайові сейми [13, с. 365].

Кожна із двох держав, що увійшли до складу Австро-Угорщини, мала свій уряд і двопалатний парламент. Австрійський імператор проголошувався недоторканим та священним. Одночасно він вважався і угорським королем. Державний апарат обох держав формувався і діяв незалежно один від одного, проте були створені три спільні міністерства, характерні для конфедеративних утворень: міністерство закордонних справ, міністерство фінансів та військове міністерство.

Для обговорення загальнодержавних справ була сформована окрема представницька установа – так звані Делегації з 60 представників від австрійського і 60 – від угорського парламентів (по 20 від верхніх і 40 від нижніх палат), причому окремі коронні краї мали визначену кількість представників у Делегаціях [10, с. 24].

Конституція гарантувала рівність громадян перед законом, забороняла будь-які відносини васалітету і залежності, гарантувала особисту свободу та передбачала широке коло громадянських прав, які де-факто були редагованими нормами Конституції 1848 року: право на доступ до державних посад, право вільного пересування на території держави осіб і майна, недоторканність власності, право на місце проживання в будь-якій частині держави, право набуття земельної власності та вільного розпорядження нею [14, с. 254].

Висновки. Процес конституювання і створення Австро-Угорської монархії став результатом компромісу між старою монархічною елітою та новим буржуазно-демократичним класом. Це був необхідний крок для збереження цілісності монархії, яка після поразки у війні 1866 року втратила частину території, що в подальшому могло слугувати прецедентом для інших національностей і призвести до розпаду імперії. Ключову роль у досягненні компромісу відіграв саме зовнішній фактор, оскільки вага Австрійської імперії на міжнародній арені похитнулася, і їй потрібно було досягти консенсусу у внутрішній політиці, що дозволило б зосередитися на розв'язанні завдань, пов'язаних із зовнішньою політикою.

Згода імператора на прийняття парламентом Грудневої Конституції і відновлення дії Угорської Конституції була продиктована часом, а її положення в цілому задовольняли вимоги значної частини населення. Загалом Конституція закріпила реальний поділ влади

на законодавчу, виконавчу та судову, встановила обмеження влади монарха парламентом, гарантувала всім націям,

які перебували у складі нової держави, рівність, збереження національної ідентичності, культури та мови.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Авербух Р.А. Революция и национально-освободительная война в Венгрии в 1848–1849 гг. Москва : Наука. 1965. URL : http://istmat.info/files/uploads/28171/1848_hung-revolution_r-a-averbukh_1965.pdf.
2. Тейлор А. Габсбурзька монархія 1809–1918. Історія Австрійської імперії та Австро-Угорщини. Львів : ВНТЛ-Класика, 2002. 268 с.
3. Гриб Н. Австрійська конституція 1848 р.: політико-правові передумови прийняття, структура та основні положення. *Вісник Львівського університету ім. І. Франка*. Львів, 2012. Вип. 56. С. 92–102.
4. Монолатій І. Viribus unitis. Інституціоналізація політичної системи Австро-Угорщини: вимушені ініціативи й напівдекларації. *Вісник Прикарпатського університету*. Історія. 2009. Вип. 16. С. 218–219.
5. Баран А.В. Виборче законодавство Австрійської (Австро-Угорської) монархії 1848–1918 рр. *Юридичний науковий електронний журнал / Юрид. ф-т Запорізького нац. ун-ту*. 2014. № 4. С. 54–57. URL : http://sej.org.ua/4_2014/13.pdf.
6. Баран А.В. Австрійські конституційні акти 1848 та 1849 рр. – основа становлення виборчих прав українського населення східної Галичини *Актуальні проблеми правознавства*. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. Випуск 1. С. 5–10
7. Гриб Н.П. Австрійська конституція 1849 р.: особливості її прийняття, структура та основні положення. *Часопис Київського університету права*. Київ. 2011. № 4. С. 81–86.
8. Воцелка К. История Австрии. Культура, общество, политика / пер. с нем. В.А. Брун-Цеховского, О.И. Величко, В.Н. Ковалева. Москва : Весь Мир, 2007. 512 с.
9. Корольов Г.О. AUSGLEICH Габсбурзької імперії: конституційне вирівнювання 1867 р. і наднаціональний федералізм. *Актуальні проблеми вітчизняної та всесвітньої історії*. Харків, 2017. Вип. 20(1). С. 22–30.
10. Качур В.О. Прийняття та структура Конституції Австрії 1867 р. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. Серія : Право. Київ, 2012. Вип. 173(3). С. 21–27.
11. Роман Н.М. Правове становище Закарпаття в складі Австро-Угорщини (1867–1918 роки) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Ужгород, 2016. 218 с.
12. Роман Н.М. Конституювання Австро-Угорщини 1867 р.: історико-правові аспекти. *Форум права*. 2010. № 3. С. 380–383. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_3_54.
13. Ременяк О. Між централізмом і федералізацією. Австрійська модель децентралізації публічної влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. Львів, 2016. Вип. № 855. С. 361–366.
14. Роман Н.М. Конституційна форма австро-угорського компромісу 1867 р.: історико-правові аспекти. *Публічне право*. Київ, 2016. Вип. № 4. С. 251–257.

Научная статья посвящена историко-правовому анализу процесса конституирования Австрийской империи с 1848 по 1867 гг. Рассматриваются конституционные акты 1848–1867 гг., их содержание, предпосылки и последствия принятия, политико-правовое значение для создания и функционирования дуалистической Австро-Венгерской монархии.

Ключевые слова: конституция, Австрийская империя, Венгерское королевство, Австро-Венгрия, монархия Габсбургов, абсолютная монархия, дуализм, конституционная монархия.

The scientific article is devoted to the historical and legal analysis of the process of constitution of the Austrian Empire from 1848 to 1867. The constitutional acts of 1848–1867 are considered, their content, preconditions and consequences of adoption, political and legal significance for the creation and functioning of the dualistic Austro-Hungarian monarchy.

Key words: constitution, Austrian empire, Hungarian kingdom, Austro-Hungary, monarchy of Habsburgs, absolute monarchy, dualism, constitutional monarchy.

УДК 342(477+ 9/3(7/8)(045)

**СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА:
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ УКРАЇНИ ТА США**

**SOCIAL STATE:
COMPARATIVE AND LEGAL ASPECTS OF UKRAINE AND THE USA**

Пильгун Н.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права
Навчально-наукового юридичного інституту
Національного авіаційного університету*

Усата Ю.Г.,

*студентка Навчально-наукового юридичного інституту
Національного авіаційного університету*

Статтю присвячено дослідженню ролі соціальної держави, її впливу на права людини. Також розглянуто реалізацію функцій соціальної держави в таких країнах як Україна та США. Наведені її основні політичні, економічні та інші наслідки у суспільному житті громадян. Визначено ступінь впливу соціальної держави на суспільно-економічні процеси України та США.

Ключові слова: соціальна держава, права громадян, соціальні права, соціально спрямована політика, механізм державного управління.

Виникнення будь-якої держави можливе лише за певних умов та наявності низки чинників: створення власної території, забезпечення внутрішньої та зовнішньої політики, наявність громадянства, а також права як системи загальноприйнятих норм. Історичний поступ генерує нові форми держави, однією з яких є соціальна держава. Її концепція з часом еволюціонувала, а кожна історична доба доповнила її новим змістом.

Перші згадування про «соціальну державу» ми можемо знайти, звернувшись до праць великих мислителів Античної доби: Аристотеля, Піфагора, Платона тощо [1]. Розкриттям закономірностей суспільного життя, а також описом взаємодії людини та

держави займався видатний французький історик та правознавець Шарль Луї Монтеск'є, який виклав свої суспільно-політичні погляди у праці «Персидські листи». Незважаючи на те, що питання щодо соціального призначення держави цікавило вчених (зокрема, В. Абендрота, Г. Геллера, Т. Тілтона та інших) у різні часи, найвлучніше визначення цього поняття зміг дати Л. Фон Штейн. Соціальна держава за Фон Штейном повинна не тільки узаконити та охороняти пануючий клас, але й служити інтересам народу. Науковець вважав, що будь-яка монархія стане пустою тінню, перетвориться у деспотію чи загине у республіці, якщо не знайде в собі моральну мужність стати монархією соціальних реформ [2; 3, с. 70].

Конституційно-правові засади організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

Найбільш послідовне викладення цієї теорії соціальної держави представлено у праці «Історія соціального руху Франції з 1789 року» [4], де описана трансформація та структурована модель соціально-політичної системи Франції.

Соціальною може бути тільки та держава, яка має високий рівень економічного розвитку, причому в структурі економіки повинна бути врахована соціальна орієнтація держави. У зв'язку з цим момент реального виникнення соціальних держав слід віднести до 60-х рр. ХХ ст., що пов'язано зі встановленням відповідальності держави за надання кожному громадянину прожиткового мінімуму [5, с.7] Саме тоді виникли дискусії щодо сутності та діяльності таких держав.

Якщо говорити про сучасну Україну, то детальне дослідження соціальної держави розпочалося у роки незалежності, а саме після прийняття Конституції 1996 року як основного джерела права. Це питання вивчали та аналізували такі вітчизняні вчені, як Е. Лібанова, Н. Діденко, В. Куценко, О. Черниш та інші.

На нашу думку, закріплення принципу соціальної держави саме на конституційному рівні закладає надійні підвалини правового забезпечення виконання цього принципу у подальшому всіма державними органами під час своєї діяльності. Також цей принцип стає фундаментом для побудови та врегулювання соціальних відносин, а держава утверджується за рахунок створення соціального законодавства.

Задля кращого аналізу України як соціальної держави, слід порівнювати її з іншими країнами, які також визначають себе як країни, політика яких спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини та громадянина. Тому ретельного опрацювання потребує передовий зарубіжний досвід щодо теоретичних моделей принципів соціальної держави.

Так, Сполученим Штатам Америки (далі – США) вдалося провести низку ефективних реформ у різних сферах суспільного життя, що створило реальну можливість побудувати ефективну модель забезпечення обов'язків людини і громадянина. Тож доцільним буде порівняти основні механізми реалізації діяльності США та України.

Під час дослідження ми будемо керуватися основними ознаками соціальної держави, які складають могутній економічний потенціал, соціально орієнтовану структуру економіки, наявність у державі цілей встановлення загального блага, соціальну спрямованість політики, наявність розвиненого правового регулювання в соціальній сфері тощо.

Слід зазначити, що у 42% випадків смислове значення терміну «потенціал» асоціюється із сукупністю природних умов і ресурсів, можливостей, запасів, цінностей; у 18% – із потужністю виробництва, фондів, багатств, ресурсів країни; у 16% з ресурсними, економічними, природними можливостями; у 8% зі здатністю продуктивних сил щодо досягнення певного ефекту. Тобто потенціал детермінується як сукупність ресурсів, коштів, запасів, існуючі можливості продуктивних сил суспільства [6, с. 8].

Економічний потенціал базується на принципі економічної свободи та визнанні прав підприємців, професійних спілок та осіб найманої праці. В Україні це насамперед забезпечує Кодекс законів про працю України. Відповідно до статті 2-1 вищезгаданого кодексу «забороняється будь-яка дискримінація у сфері праці, зокрема порушення принципу рівності прав і можливостей, пряме або непряме обмеження прав працівників залежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, етнічного, соціального та іноземного походження, віку, стану здоров'я, інва-

лідності, підозри чи наявності захворювання ВІЛ / СНІД, сімейного чи майнового стану, сімейних обов'язків, місця проживання, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, участі у страйку, зверненні або намірі звернення до суду чи інших органів за захистом своїх прав або надання підтримки іншим працівникам у захисті їх прав, за мовними або іншими ознаками, не пов'язаними з характером роботи або умовами її виконання» [7]. Ідентичні положення гарантуються і Трудовим кодексом США [8]. Це означає, що досліджувані держави проводять потужну соціальну політику, спрямовану на забезпечення високого рівня населення та його зайнятості.

Про право громадян на об'єднання у професійні спілки йдеться у статті 243 Кодексу законів про працю України. Про те саме йдеться й в статті 449 Національного закону про трудові відносини (National Labor Relations Act) Положення дають змогу стверджувати, що і Україна, і США гарантують дотримання прав працівників та приватних підприємців, реалізацію соціально-економічних рішень, які стосуються праці, її умов та оплати. Вищезазначене створює реальні умови зацікавленості працівника в результаті праці, у тому числі і в колективному.

Якщо порівнювати обидві країни в аспекті орієнтованості структури економіки на соціум, можна виявити наступні тенденції. У США в державному секторі задіяно близько 40% усіх зайнятих. До речі, в Україні є поширеною думка про те, що в Америці взагалі відсутній державний сектор економіки. Це обумовлено глибоким переконанням українців, що економіка являє собою лише сферу матеріального виробництва. Однак у США дійсно не існує поняття «державний», натомість застосовується термін “public”, (тобто «суспільний») що є поза сферою дії приватного сектора, або ж використовуються

терміни з вужчим значенням “federal” – федеральна власність, “municipal” – муніципальна, “state” – власність штату.

Приватний сектор економіки США включає до свого складу партнерства, корпорації та одноособові володіння. Щодо останнього слід окремо зазначити, що одноособові володіння значно переважають у структурі цього сектору (близько 13 млн фірм або 73% від загальної кількості) [9]. Одноособний власник є суб'єктом необмеженої відповідальності. Тобто, з одного боку держава заохочує громадян на володіння приватною власністю, а з іншого – закріплює диференційовану відповідальність власним майном у випадку невиконання юридичних зобов'язань.

У умовах демократизації економіки і створення ринку України, відбуваються певні зміни у відносинах власності. Якщо раніше панувала лише суспільна власність, то зараз виокремлюють приватну, державну та комунальну власність. Багатоманітність форм власності і форм господарювання складають конституційну основу економіки України. За власним розсудом, власник має право використовувати майно у підприємницькій чи будь-якій іншій діяльності, передбаченій законом.

Зазвичай, соціальна орієнтованість держави закріплюється на конституційному рівні. Адже головним завданням такої держави є сприяння суспільному розвитку. Про це йдеться в основному законі – Конституції України. Стаття 1 відповідного закону розповідає про те, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна правова держава [9]. З цього основного положення випливають й інші конституційні обов'язки нашої держави: створення умов для самореалізації людини та громадянина, утвердження справедливості у суспільстві, надання гідних умов для їх існування. Зміст діяльності України як соціальної держави спрямований на визнання суб'єктивних прав людини і

громадянина і змушує державу відповідати за свою діяльність (ст. 3 Конституції України) [6].

В юридичній літературі наголошується на тому, що «державна як і її органи не може ігнорувати соціальні права не тільки тому, що це принижує авторитет держави, що зветься соціальною, але й тому, що бездіяльність держави у забезпеченні соціальних прав є протиконституційною» [10, с. 60].

У розвинених демократичних країнах існують соціальні програми, що покликані на вирішення комплексу соціальних проблем. Наприклад, однією з таких є Державна цільова соціальна програма «Молодь України». Метою Програми є створення сприятливих умов для розвитку і самореалізації української молоді, формування її громадянської позиції та національно-патріотичної свідомості. Програма була ухвалена з метою підтримки соціально значущих проектів дитячих та молодіжних громадських організацій, міжнародної співпраці та обміну досвідом із провідними демократичними країнами, а також розширення світогляду молодого покоління.

Серед інших слід виокремити й Державну цільову соціальну програму підтримки сім'ї, адже саме в сім'ї зароджуються та відображаються найрізноманітніші суспільні відносини. Метою цієї програми є «збереження традиційних сімейних цінностей, посилення мотивації до реєстрації шлюбів, свідомого народження та виховання дітей, а також підвищення соціального захисту сімей, які опинилися в складних життєвих обставинах» [12]. Такі проекти є певним діалогом між країною та її народом, в якому народові надається реальна можливість розробляти пріоритетні рішення та їх забезпечення для певного регіону чи соціальної групи у погодженні із державою.

Як відомо, американці вже більше двохсот років живуть за нормами своєї

Конституції майже не змінюючи її, що свідчить про стабільність, оптимальність та досконалість її положень. Статті Конституції містять чіткі формулювання, що полегшують їх подальшу реалізацію. Незважаючи на те, що ідея соціальної держави у США була прийнята дещо пізніше ніж у Європі, оскільки американське суспільство за типом свідомості було зорієнтоване на принцип індивідуалізму, цей факт не завадив країні увійти до числа демократичних країн. Статус демократичної ця країна отримала за рахунок найменшого втручання держави в економіку та сферу соціального забезпечення. Мається на увазі не ігнорування суспільних проблем, а навпаки – заохочення соціальної активності громадян з метою покращення власного життя, стимулювання до пошуку роботи тощо.

Оскільки Конституція 1787 року не містила спеціального розділу, присвяченого правам та свободам жителів Сполучених Штатів, було прийняте рішення створити спеціальне доповнення, яке містило десять поправок, що затверджували основні права людини. У «Біллі про права» закріплювалися основні демократичні права і свободи політичного характеру: свободи віросповідання, слова, друку, зборів та петицій. Народу гарантувалася цивільна і особиста недоторканність особи, житла, паперів та майна. Важливе значення мала дев'ята поправка, де проголошувалася можливість державного визнання й інших цивільних прав, безпосередньо не перелічених, але нібито таких, що впливали із загальної доктрини природних і невідчужуваних прав громадян [13]. Ці положення є чинними і донині.

Якщо в США людина потрапляє у складне матеріальне становище, вона завжди може розраховувати на допомогу держави. Уряд США розробив безліч соціальних програм, спрямованих на допомогу досягнення добробуту

громадян. Серед них TANF (Temporary Assistance for Needy Families), основним завданням якої є забезпечення грошовою допомогою сімей, які потребують цього. Важливою умовою програми є також те, що сім'я не може отримувати гроші після народження іншої дитини, окрім того родина має право володіти не більш як 2 000 доларів у загальному обсязі наданих активів і отримувати виплати лише упродовж п'яти років, а інколи й менше, в залежності від штату, де вони проживають. Найпопулярніші соціальні програми – Medical paid for healthcare, Child's Health Insurance Program, Supplemental Nutrition Assistance Program та інші.

Це означає, що і Україна, і США зацікавлені в дотриманні прав громадян з метою покращення соціально-економічної політики, оскільки заохочують жителів країни у вигляді фінансової чи іншої допомоги, в результаті кожна із держав формує правосвідомість вмотивованого громадянина, що готовий працювати на благо своєї країни.

У сучасному світі розвиток соціальної сфери та виконання покладених на неї завдань здійснюється за рахунок бюджетного фінансування і механізму державного регулювання. В основі механізму лежить правова основа, що визначає положення та функції органів, установ та посадових осіб, що його складають. Розвинене правове регулювання в соціальній сфері має важливе значення, оскільки забезпечує повне вивчення та дослідження кожної з галузей права з метою покращення їх застосування.

Варто зазначити, що на сучасному етапі розвитку України відбувається орієнтація на міжнародні стандарти

прав людини, а саме у конституційно-правовому регулюванні прав громадян на охорону здоров'я.

Ці положення містяться у Конституції України, стаття 49 якої встановлює, що кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена [9].

Якщо порівнювати охорону здоров'я в Україні та США, можна виявити наступні особливості. На відміну від України, в Америці цю сферу соціального життя неможливо назвати соціально орієнтованою, адже безкоштовне лікування відсутнє, а медичне страхування не є обов'язковим. Щодо інших суспільних галузей, то Сполучені Штати значно переважають у розвитку та у правовому забезпеченні діяльності компетентних органів.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зазначити, що проведене наукове дослідження у взаємодії основних правових аспектів України та США дозволяє визначити, що подальший розвиток України як правової і соціальної держави неможливий без оновлення та удосконалення чинного законодавства шляхом запозичення зарубіжного досвіду. Можна прогнозувати та об'єктивно стверджувати те, що саме такий підхід у майбутньому покращить функціонування України як суспільно орієнтованої держави та надасть змогу краще розуміти соціальні потреби населення через систему соціального партнерства з різними суб'єктами політичної системи суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аристотель. Політика/Пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. К.: Основи, 2000. 239 с.
2. Штейн Л. фон. История социального движения Франции с 1789 года / Л. фон Штейн. СПб.: Тип. А.М. Котомина, 1872. 320 с
3. Кочеткова Л.Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна / Кочеткова Л.Н. // Философия и общество. 2008. № 3 (51). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.socionauki.ru/journal/articles/130203//>
4. История социального движения Франции с 1789 года: пер. с 2 нем. изд. Т. 1. / Лоренц Штейн. Санкт-Петербург: Тип. А.М. Котомица, 1872. 21. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dlib.rsl.ru/01003875045>.
5. Оборотов Ю.М., Крестовська Н.М., Крижанівський А.Ф., Матвєєва Л.Г. Теорія держави і права. Державний іспит. Харків: Одиссей, 2010. 256 с.
6. Савченко В.Ф. Економічний потенціал України та державний вплив на нього / Савченко В.Ф. // Науковий вісник Полісся. 2015. № 2 (2). С. 7–16. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvp_2015_2_3.
7. Кодекс законів про працю України: закон України від 10.12.1971 № 322-08. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
8. U.S. Code Code Succhapter I. Bureau of labor statistics / Legal Information Insitute. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text>.
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. // № 254к/96 // Відомості Верховної Ради України. № 30 / Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Козюбра М. Природа соціальних прав людини та особливості їх реалізації / М. Козюбра // Вісник Конституційного Суду України. 2002. № 5. С.57–61.
11. Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016-2020 роки та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 року № 148, 2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/148-2016-%D0%BF>.
12. Про затвердження Державної цільової соціальної програми підтримки сім'ї до 2016 року від 15 травня 2015 року № 341. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341-2013-%D0%BF>.
13. История державы и права зарубежных стран. Підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Л.М. Маймескулов, Д.А. Тихоненков, В.В. Россіхін, С.І. Власенко; за ред. Л.М. Маймескулова. Х.: Право, 2011. 520 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: https://pidruchniki.com/1557041744478/pravo/bill_pro_prava_1791_roku.

Статья посвящена исследованию роли социального государства, его влияния на права человека. Также рассмотрено реализацию функций социального государства в таких странах как Украина и США. Приведены ее основные политические, экономические и другие последствия в общественной жизни граждан. Определена степень влияния социального государства на общественно-экономические процессы Украины и США.

Ключевые слова: социальное государство, права граждан, социальные права, социально направленная политика, механизм государственного управления.

The article is devoted to the study of the role of the social state, its influence on human rights. Also, the implementation of the functions of the social state in such countries as Ukraine and the United States were considered. The main political, economic and other consequences in public life of citizens was shown. Also, the degree of influence of the social state on the social and economic processes of Ukraine and the USA was determined.

Key words: social state, rights of citizens, social rights, socially directed policy, mechanism of state administration.

УДК 342.728

**ОБМЕЖЕННЯ ПРАВА НА ОБ'ЄДНАННЯ У ПРОФЕСІЙНІ СПІЛКИ
В УКРАЇНІ ТА ОКРЕМИХ КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

**RESTRICTION ON THE RIGHT TO FORM AND JOIN
TRADE UNIONS IN UKRAINE AND IN SOME EU MEMBER
COUNTRIES: A COMPARATIVE STUDY**

Піфко О.О.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена вивченню проблематики конституційно-правового регулювання обмеження права на об'єднання у професійні спілки. Проводиться порівняльне дослідження особливостей такого обмеження в Україні та окремих країнах Європейського Союзу. Аналізується доцільність та необхідність закріплення окремих видів обмежень цього права в законодавстві.

Ключові слова: професійні спілки, права людини, право на об'єднання, право на об'єднання в професійні спілки, обмеження прав, обмеження права на об'єднання у професійні спілки.

Постановка проблеми. Як відомо, професійні спілки (далі – профспілки) відіграють важливу роль у будь-якій сучасній демократичній країні. Передумовою створення та діяльності профспілок є реалізація конституційного права на об'єднання у профспілки особами, які відповідно до законодавства мають право на таке об'єднання. Право на об'єднання у профспілки є важливим елементом загального права на свободу об'єднань (розглядається як особлива форма вираження свободи об'єднання поряд з об'єднанням у політичні партії та громадські організації [1]). Право на об'єднання у профспілки займає важливе місце в системі прав та свобод людини і громадянина, про що свідчить його закріплення в ряді міжнародних нормативно-правих актів [2; 3; 4]. Вод-

ночас зазначене право не є абсолютним, оскільки як міжнародними актами, так і національним законодавством передбачається його обмеження у визначених випадках. Так, відповідно до ч. 2 ст. 11 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод здійснення цього права не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Також Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних

Конституційно-правові засади організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

сил, поліції чи адміністративних органів держави.

Метою статті є порівняльне дослідження особливостей обмежень конституційного права на об'єднання у профспілки за чинним законодавством України та окремих країн ЄС.

Стан дослідження. В Україні окремі аспекти обмежень права на об'єднання у профспілки досліджували такі вчені, як: Н.П. Гаєва [5], Т.М. Заворотченко [6], Ю.В. Кириченко [7], В.Б. Ковальчук [8], А.Ю. Олійник [9], О.В. Скрипнюк [10], О.А. Трюхан [11], Ф.А. Цесарський [12], А.Ю. Шакірова [13], Т. Шаповал [14], Ю.М. Щотова [15] та інші. У той же час порівняльно-правовим дослідженням обмежень конституційного права на об'єднання у профспілки приділялося недостатньо уваги.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі під обмеженням прав і свобод особи пропонується розуміти правомірне, цілеспрямоване кількісне та (або) якісне применшення у процесі правореалізації тих можливих моделей поведінки (правомочностей), які складають основне право (свободу) особи, з боку інших осіб, яке носить виключно законний, тимчасовий, цільовий, недискримінаційний, суспільно корисний характер [16, с. 5].

У всіх сучасних демократичних країнах право на об'єднання у профспілки, в тій чи іншій формі, гарантується на конституційному рівні. Отже, насамперед розглянемо особливості закріплення цього права і можливості щодо його обмеження в Конституції України та конституціях окремих країн ЄС. Ст. 36 Конституції України [17] визначає, що громадяни мають право на участь у профспілках із метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Профспілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Профспілки утво-

рюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Обмеження щодо членства у профспілках встановлюються виключно Конституцією і законами України. Безпосередньо Конституція України встановлює обмеження щодо членства у профспілках для суддів (ст. 127), членів Вищої ради правосуддя (ст. 131) та суддів Конституційного Суду України (ст. 148).

У вітчизняній юридичній науці такий підхід Конституції щодо обмежень права на об'єднання у профспілки піддається критиці. Зокрема, пропонується вилучити зі ст. 127 Конституції України положення про те, що професійні судді не можуть належати до профспілок, і передбачити для цієї категорії працівників рівні з іншими працівниками права стосовно їх об'єднання у профспілки, що буде відповідати положенням Європейської соціальної хартії, за якими обмеження права вступу до профспілок передбачається лише для службовців збройних сил та поліції [18, с. 175]. Також зазначимо, що положеннями ст. 22 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [3] та ст. 9 Конвенції про свободу асоціації та захист права на організацію [19] передбачено запровадження законних обмежень користування цим правом тільки для осіб, що входять до складу збройних сил і поліції. Ю.М. Щотова, досліджуючи цю проблематику, відзначає, що задля можливості закріплення даного права за всіма працівниками і тим самим втілення міжнародних стандартів права на об'єднання у профспілки в законодавстві України доцільно закріпити дане право за всіма без винятку працівниками, включаючи державних службовців як професійних працівників усіх органів держави [15, с. 144].

Наведені вище обмеження стосуються тільки членства в профспілках для окремих категорій осіб. Водночас членство у вже створених профспілках

є лише однією з форм реалізації права на об'єднання у профспілки (поруч із можливістю вільного, безперешкодного, створення профспілок; участю в роботі профспілок; вільним та безперешкодним виходом із профспілки; утриманням від вступу до профспілок; участю у припиненні діяльності профспілок шляхом їх реорганізації чи ліквідації). Ураховуючи, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [20] профспілки є особливим видом громадських організацій, то на них повною мірою поширюється положення ст. 37 Конституції України, за якою утворення і діяльність громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, – забороняються. Тобто у статті 37 вже йдеться про обмеження іншої форми реалізації права на об'єднання у профспілки. Також відзначимо, що відповідно до положень ст. 64 Конституції України обмеження права на об'єднання у профспілки можуть застосовуватися в умовах воєнного або надзвичайного стану.

Розглянемо особливості конституційного регулювання обмежень права на об'єднання у профспілки в Польщі. Відповідно до ст. 59 Конституції Польщі [21] гарантується свобода об'єднання у профспілки, соціально-професійні організації фермерів і в організації роботодавців. Ця свобода може підлягати лише таким законодавчим обмеженням, які передбачені міжнародними актами, ратифікованими в Польщі. Як бачимо, в Конституції України у про-

цесі закріплення права на об'єднання у профспілки говориться тільки про громадян, а в Конституції Польщі такої прив'язки до громадянства немає, оскільки під час закріплення загального права на асоціації вживається термін «кожен». Також слід звернути увагу на різні підходи до можливих обмежень аналізованого права. Якщо в Україні допускається встановлення обмежень права на об'єднання у профспілки на рівні законів, то в Польщі можуть бути застосовані виключно ті обмеження даного права, які передбачені Конституцією Польщі або чинними для Польщі міжнародними актами.

Конституція Польщі, як і Конституція України, передбачає обмеження членства в профспілках для цілого ряду осіб, що займають відповідні посади. До цих осіб належать судді (ст. 178), судді Конституційного Трибуналу Польщі (ст. 195), Голова Верховної палати контролю (ст. 205), омбудсмен (ст. 209), члени Всепольської ради радіомовлення та телебачення (ст. 214) та голова Національного Банку Польщі (ст. 227). Як бачимо, в конституції Польщі також міститься положення щодо заборони належності суддів до профспілок.

Окрім конституції відповідної країни, ряд положень щодо обмеження права на об'єднання у профспілки міститься у спеціальних законах про профспілки та деяких інших законах. Так, відповідно до ст. 6 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [20] громадяни України мають право на основі вільного волевиявлення без будь-якого дозволу створювати профспілки, вступати до них та виходити з них на умовах і в порядку, визначених їх статутами, брати участь у роботі профспілок. Іноземні громадяни та особи без громадянства не можуть створювати профспілки, але можуть вступати до профспілок, якщо це передбачено їх статутами. Як бачимо, Закон України «Про профе-

сійні спілки, їх права та гарантії діяльності» не встановлює вікового цензу для створення та членства у профспілках, як це встановлюється спеціальними законами для створення та членства в політичних партіях та громадських об'єднаннях. Також встановлюється обмеження в реалізації такої складової частини права на об'єднання у профспілки, як створення профспілки стосовно іноземців та осіб без громадянства. На нашу думку, позиція законодавця щодо встановлення такого обмеження для іноземців та осіб без громадянства є не зовсім зрозумілою та невиправданною. Так, якщо обмеження на створення та членство іноземців у політичних партіях можна пояснити тим, що політичні партії беруть участь у формуванні органів державної влади, і наявність у них іноземців чи осіб без громадянства може становити певні загрози для національної безпеки, то профспілки створюються з метою здійснення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки. Відповідно, встановлення такого обмеження на створення профспілки звужує можливості іноземців і осіб без громадянства в захисті своїх трудових, соціально-економічних прав та інтересів. Для усунення цього в науковій літературі пропонується у ст. 36 Конституції України термін «громадянин» замінити на термін «кожен» [7, с. 71].

Загалом ми підтримуємо дану пропозицію, разом із тим, на нашу думку, сама тільки заміна терміну «громадянин» на термін «кожен» у Конституції не усуне цю проблему, оскільки слід внести також відповідні зміни і до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності». При цьому слід враховувати, що використання в цьому аспекті терміну «кожен» у Законі України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» також є не надто вдалим

рішенням, оскільки як в Україні, так і в більшості країн Європи спеціальні закони про професійні спілки містять певні вимоги до осіб, які можуть бути членами профспілок. На нашу думку, для надання іноземцям та особам без громадянства не тільки права на вступ до профспілок, що існують, але й права на їх створення, перше речення ч. 3 ст. 36 Конституції України необхідно викласти в такій редакції: «Кожен має право на участь у професійних спілках із метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів», а ст. 6 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» викласти в такій редакції: «Особи, які визначені частиною першою статті 7 цього Закону, мають право на основі вільного волевиявлення без будь-якого дозволу створювати профспілки, вступати до них та виходити з них на умовах і в порядку, визначених їх статутами, брати участь у роботі профспілок».

Слід відзначити положення ч. 2 до ст. 3 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [20], за яким особливості застосування цього Закону у Збройних Силах України (для військовослужбовців), Національній поліції, Державній кримінально-виконавчій службі України, Службі безпеки України, Службі зовнішньої розвідки України встановлюються відповідними законами. Так, у Законі України «Про розвідувальні органи України» [22] відзначається, що членство та участь співробітників розвідувальних органів України в діяльності політичних партій та інших об'єднаннях громадян, що мають політичні цілі, не допускається. Як виняток дозволяється членство працівників, які уклали трудовий договір із розвідувальними органами України, у професійних спілках. Схоже положення наводиться і в Законі України «Про Службу безпеки України» [23]. На нашу думку, вжиття в названих законах формулювання

«як виняток дозволяється членство працівників, які уклали трудовий договір» є невдалим, оскільки не зовсім зрозуміло, чи «як виняток» дозволяється членство у профспілці для всіх працівників, які уклали трудовий договір із відповідною службою, або ж винятки допускаються лише відносно окремих осіб із числа цих працівників. Більш вдало ці положення сформульовані в Законі України «Про Збройні Сили України» [24] та Законі України «Про Національну поліцію» [25]. Так, відповідно до ст. 62 та ст. 104 Закону України «Про Національну поліцію» в органах поліції з метою захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів поліцейських відповідно до вимог законодавства можуть утворюватися профспілки. Обмеження прав профспілок поліцейських порівняно з іншими профспілками не допускається. Для захисту своїх прав та законних інтересів працівники поліції можуть утворювати професійні об'єднання та профспілки. Профспілки поліції здійснюють свої повноваження з урахуванням обмежень, що накладаються на працівників поліції, зокрема, профспілкам працівників поліції та їх членам заборонено організувати страйки або брати в них участь. Як бачимо, в цьому випадку мова вже йде про часткове обмеження реалізації такої форми права на об'єднання у профспілки, як участь у роботі профспілок, оскільки обмежується право профспілок, їх об'єднань на організацію страйків.

Відповідно до ст. 2 Закону Польщі «Про професійні спілки» [26] право створювати та вступати до профспілок мають працівники незалежно від виду трудових правовідносин, члени сільськогосподарських кооперативів та особи, що виконують роботу на підставі договору. Пенсія за віком або з інвалідності не позбавляє зазначених осіб права бути членами профспілок,

безробітні можуть залишатися членами профспілок, а якщо вони не є членами профспілок, – вступати до профспілок у випадках та за умов, визначених статутами цих профспілок. Та ж ст. 2 Закону Польщі «Про професійні спілки» містить застереження, що до працівників поліції, прикордонної служби, митної та податкової служби, Державної пожежної служби, а також працівників Верховної палати контролю застосовуються положення Закону Польщі «Про професійні спілки» з урахуванням обмежень, що впливають з окремих актів. Наприклад, відповідно до ст. 67 Закону Польщі «Про поліцію» [27] співробітники поліції можуть вступати до профспілки працівників поліції, яка не має права на страйк. Детальні правила співпраці профспілки працівників поліції з Міністром внутрішніх справ і начальником поліції визначаються статутом цієї профспілки, яка зареєстрована у встановленому порядку.

Висновки. Хоча можливість встановлення відповідних обмежень права на об'єднання у профспілки і передбачена рядом міжнародних нормативно-правових актів, проте закріплення таких обмежень у національному законодавстві окремих країн має ряд особливостей. Як показав проведений порівняльний аналіз положень національного законодавства окремих країн, заборона належності професійних суддів до профспілок, яка суперечить ряду міжнародних актів, характерна не тільки для України, але й для Польщі. Законодавство України, яке регламентує обмеження права на об'єднання у профспілки, потребує подальшого вдосконалення як у напрямку скасування окремих обмежень (наприклад, обмеження для іноземців та осіб без громадянства створювати профспілки), так і у плані уточнення окремих положень щодо можливості застосування таких обмежень до окремих категорій осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Mickeviča N., Rācenājs K. Arodbiedrību likums ar komentāriem. Rīga, 2015. URL : http://at.gov.lv/files/uploads/files/7_Resursi/Rokasgramatas/Arodbiedrību%20likums%20ar%20komentāriem%20internetam.pdf.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 270.
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
4. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 3 травня 1996 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062.
5. Гаєва Н.П. Право на свободу об'єднання як суб'єктивне право. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 123–127.
6. Заворотченко Т.М. Свобода спілок: проблеми правового регулювання. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 47–56.
7. Кириченко Ю.В. Право на свободу об'єднання у професійні спілки: відповідність конституційної практики України європейським стандартам. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 10. Т. 1. С. 70–73.
8. Ковальчук В.Б. Правові засади функціонування громадських організацій у процесі становлення громадянського суспільства в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 13–25.
9. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні : монографія. Київ : Алерта, 2008. 472 с.
10. Скрипнюк О.В. Конституційно-правове регулювання обмеження прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Публічне право*. 2011. № 3. С. 5–11.
11. Трюхан О.А. Реалізація права працівників на об'єднання в професійні спілки. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. № 1. Т. 2. С. 93–97.
12. Цесарський Ф.А. Захисна функція профспілок, форми її реалізації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Харків, 2004. 21 с.
13. Шакірова А.Ю. Адміністративно-правовий статус профспілок в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2015. 213 с.
14. Шаповал Т. Право на свободу об'єднання як важлива передумова демократизму виборчого процесу. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2009. № 1. С. 73–80.
15. Щотова Ю.М. Обмеження щодо членства у професійних спілках в рамках тенденції стирання розбіжностей правового статусу різних категорій працівників. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2012. № 4 . С. 136–147.
16. Стрекалов А.Є. Обмеження основних прав та свобод людини і громадянина як інститут конституційного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Харків, 2010. 20 с.
17. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
18. Права людини й оновлення Конституції України : колективна монографія. *Праці лабораторії дослідження теоретичних проблем прав людини юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка*. Львів : Малий видавничий центр юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка, 2011. Вип. 5. 184 с.
19. Конвенція Міжнародної організація праці про свободу асоціації та захист права на організацію від 9 липня 1949 р. № 87. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_125.
20. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14>.
21. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19970780483>.

22. Про розвідувальні органи України : Закон України від 22 березня 2001 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2331-14>.

23. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.

24. Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12>.

25. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

26. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19910550234>.

27. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji. URL : <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19900300179>.

.....

Стаття посвящена изучению проблематики конституционно-правового регулирования ограничения права на объединение в профессиональные союзы. Проводится сравнительное исследование особенностей такого ограничения в Украине и отдельных странах Европейского Союза. Анализируется целесообразность и необходимость закрепления отдельных видов ограничений этого права в законодательстве.

Ключевые слова: профессиональные союзы, права человека, право на объединение, право на объединение в профессиональные союзы, ограничение прав, ограничение права на объединение в профессиональные союзы.

The article focuses on exploring issues relating to the constitutional and legal regulation of the restriction on the right to form and join trade unions. It carries out a comparative study into the peculiarities of such restriction in Ukraine and in some EU member countries. The article also examines the feasibility and necessity of the establishment of some types of restriction on this right on the legislative level.

Key words: trade unions; human rights; right to association; right to form and join trade unions; restriction on rights; restriction on the right to form and join trade unions.

.....

УДК 342.52

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПАРЛАМЕНТАРІЇВ УКРАЇНИ ПЕРЕД ВИБОРЦЯМИ: ЦІННІСНИЙ ТА ІСТОРИЧНИЙ ПІДХОДИ

MP'S CONSTITUTIONAL LIABILITY BEFORE THE ELECTORS IN UKRAINE: HISTORY AND VALUES

Станік С.Р.,

*аспірант кафедри конституційного права,
Національного університету «Одеська юридична академія»*

У статті проаналізовано цінності, які конкурують при вирішенні питання про встановлення конституційно-правової відповідальності парламентаріїв України перед виборцями (відклик депутата) зі зверненням до національного історичного досвіду. В якості таких цінностей обрано стабільність та прогрес.

Ключові слова: парламентарій, народний депутат України, конституційно-правова відповідальність, юридична відповідальність, конституційно-правова відповідальність народних депутатів України.

Актуальність дослідження ціннісного та історичного підходів до нормативної регламентації конституційно-правової відповідальності народних депутатів України перед виборцями полягає у тому, що наразі така відповідальність практично відсутня. Виборці усвідомлюють, що погляди народних депутатів можуть змінюватись протягом тих п'яти років, на які їх обрали, та довіряють судженням своїх обранців. Також відсутність наказів виборців для парламентаріїв робить можливим вдаватися до домовленостей при вирішенні тих чи інших питань у Верховній Раді, адже політика – це мистецтво компромісів. Отже, відсутність такої відповідальності відображає превалювання прогресу як цінності над стабільністю як цінністю.

В історичному минулому України приклади такої відповідальності наявні. Так, за часів перебування у складі СРСР відкликання депутатів Рад народних депутатів було можливим та

належним чином регламентованим, але у 1990-х роках після проголошення незалежності України від цієї практики відмовились.

Постановка проблеми. Відсутність в Україні реально працюючого механізму притягнення виборцями народних депутатів України до конституційно-правової відповідальності сприяє науковим пошукам у цьому напрямі з тим, щоб ці напрацювання були застосовані на практиці. Таким чином, важливим науковим завданням є формулювання пропозицій щодо того, якою ж має бути конституційно-правова відповідальність перед виборцями народних депутатів України для того, щоб вона була ефективною. Під ефективністю у цьому випадку мається на увазі, по-перше, реальна можливість відкликати народного депутата України, якщо більшість виборців прийме таке рішення, по-друге, щоб можливість притягнення до такої відповідальності стимулювала сумлінне виконання

народними депутатами України своїх передвиборних обіцянок.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Монографічних досліджень конституційно-правової відповідальності народних депутатів України налічується небагато. Слід зауважити дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук В.В. Гецько на тему «Конституційно-правова відповідальність народних депутатів України та депутатів місцевих рад: проблеми теорії та практики» (м. Ужгород, 2015 р.) та І.В. Рижук на тему «Конституційна модель відповідальності парламентаріїв: порівняльно-аналітичне дослідження» (м. Ужгород, 2016 р.). Однак, ці автори майже не приділяли уваги питанням конституційно-правової відповідальності парламентаріїв перед виборцями. У зв'язку з цим дослідження усіх аспектів цього питання є актуальними та нагальними.

Метою статті є проаналізувати цінності, які конкурують при вирішенні питання про встановлення конституційно-правової відповідальності парламентаріїв України перед виборцями (відклик депутата) зі зверненням до національного історичного досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження. Положення Конституції України 1996 року свідчать про те, що наразі не існує такої підстави дострокового припинення повноважень народного депутата України як його відклик виборцями (стаття 81).

Положень щодо можливості дострокового припинення повноважень народного депутата України на підставі його відклику виборцями не містять і закони України. Однак, у СРСР відповідні нормативні положення існували, і це робить цікавим пошук дати, коли можливість відклику парламентарія «з'явилася», а потім «зникла» з тексту Основного Закону.

Першою конституцією Російської Імперії вважаються Найвище затвер-

джені Основні Державні Закони від 23 квітня 1906 р. Відповідно до них, Парламент був двопалатний (Державна Рада і Державна Дума) та формувався змішаним способом – шляхом виборів та шляхом призначення Главою держави. Закони не містили положень про можливість відклику парламентаріїв як Імператором, так і виборцями [1].

Перший приклад відкликання членів Парламенту знаходимо в одному з декретів Радянської влади. Декретом від 29 грудня 1917 р. було оформлено звернення Всеросійського центрального виконавчого комітету до усіх Рад робочих, солдатських і селянських депутатів, всіх армійських і фронтових комітетів про відкликання і перевибори тих членів Установчих зборів, які не є виразниками інтересів трудових мас.

Ознайомлення з текстом цього Декрету є важливим тому, що пояснює причини відклику парламентаря, а також надає можливість стверджувати, що вже одразу після Жовтневої революції мали місце накази членам колегіальних органів представницької влади.

Норми про відклик на конституційному рівні вперше з'явилися у Конституції (Основному Законі) Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки 1918 року. Вони були розміщені у Главі п'ятнадцятій «Про перевірку і скасування виборів і про відкликання депутатів». Виборці, які послали до Ради депутата, мають право у будь-який час відкликати його і провести нові вибори відповідно до загального положення» [2]. Причини відклику та його процес у Конституції не закріплювалися.

Про ці причини опосередковано свідчать положення на початку Конституції і ті її статті, які закріплюють виборчі цензи. Так, стаття 7 Конституції 1918 р. проголошувала, що «III Всеросійський з'їзд Рад Робітничих, Солдатських і Селянських Депутатів вважає,

що тепер, в момент рішучої боротьби пролетаріату з його експлуататорами, експлуататорам не може бути місця ні в одному з органів влади. Влада повинна належати цілком і виключно трудящим масам і їх повноважному представництву – Радам Робочих, Солдатських і Селянських Депутатів» [3].

Статті 64-65 Конституції 1918 р. передбачали:

«64. Правом обирати і бути обраними до Рад користуються незалежно від віросповідання, національності, освіти представники обох статей, громадяни Російської Соціалістичної Федеративної Радянської Республіки, яким на день виборів виповнилося вісімнадцять років:

а) всі, що добувають засоби до життя продуктивною і суспільно корисною працею, а також особи, зайняті домашнім господарством, що забезпечує для перших можливість продуктивної праці, як-то: робітники і службовці всіх видів і категорій, зайняті в промисловості, торгівлі, сільському господарстві, селяни і козаки-хлібороби, які не користуються найманою працею з метою отримання прибутку;

б) солдати радянської армії і флоту;

в) громадяни, що входять до категорій, перерахованих у пунктах «а» і «б» цієї статті, що втратили в тій чи іншій мірі працездатність.

65. Не обирають і не можуть бути обраними, хоча б вони входили до одної із перерахованих вище категорій:

а) особи, які вдаються до найманої праці з метою отримання прибутку;

б) особи, які живуть на нетрудовий дохід, як-то: відсотки з капіталу, доходи з підприємств, надходження з майна і тому подібне;

в) приватні торговці, торговельні і комерційні посередники;

г) монахи та духовні служителі церков і релігійних культів;

д) службовці і агенти колишньої поліції, особливого корпусу жандармів

і охоронних відділень, а також члени будинку, що царював у Росії;

е) особи, визнані в установленому порядку душевнохворими або божевільними, а також особи, які перебувають під опікою;

ж) особи, засуджені за корисливі та такі, що є порочащими, злочини на термін, встановлений законом або судовим вироком» [4].

У 1919 р. на переважній більшості сучасної території України було проголошено радянську владу. Першим радянським Основним Законом стала Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки 1919 р. Одна з перших її статей передбачала, що держава «утворює для працюючих мас можливість користуватися правами (свободою живого і друкованого слова, зборів і спілок), позбавляючи цих прав пануючі класи і спільні з ними по своїй політичній позиції громадські групи», стаття 3, [5].

Значно більший інтерес у контексті досліджуваного питання представляють перші дві статті цього акту:

«1. Українська Соціалістична Радянська Республіка є організація диктатури працюючих і експлуатованих мас пролетаріату і біднішого селянства для перемоги над їх віковими гнобителями й експлуататорами капіталістами й поміщиками.

2. Завданням цієї диктатури є здійснення переходу від буржуазного ладу до соціалізму шляхом проведення соціалістичних реформ і систематичного подавлення всіх контрреволюційних намірів з боку заможних клас. Після здійснення цих завдань диктатура зникне, а слідом за нею по остаточнім оформленню майбутнього комуністичного ладу зникне й держава, уступивши місце вільним формам суспільного життя, збудованого на основах організації загальної праці на загальну користь і братерську солідарність людей» [5].

Системний аналіз статей 1 і 2, а також той факт, що положення норма-

тивно-правових актів РСФСР застосовувались у той період на території УРСР, свідчать про те, що відклик депутатів рад мав місце.

Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік 1924 р. не містила положень про відклик депутатів рад [6], так само як і Конституція (Основний Закон) Української Соціалістичної Радянської Республіки 1929 р. Однак, навряд чи відклик депутатів рад втратив актуальність, позаяк норми цих документів свідчать про те, що класова боротьба залишалась нагальним питанням. Таким чином, як і у попередніх Основних Законах перевага між прогресом та стабільністю надавалася стабільності задля утримання надбань Револуції 1917 р.

Зміщення акцентів із класової боротьби на лояльність до однопартійної системи спостерігаємо у текстах конституцій, починаючи з середини 1930-х років.

Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік 1936 р. проголошувала:

«Стаття 142. Кожен депутат зобов'язаний звітувати перед виборцями у своїй роботі і в роботі Ради депутатів трудящих і може бути в будь-який час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку» [7].

Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 р. встановлювала:

«Стаття 142. Кожний депутат зобов'язаний звітувати перед виборцями у своїй роботі і в роботі Ради депутатів трудящих і може бути в усякий час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку» [8].

Після внесення до неї змін у 1976 р., змінився номер цієї статті та відбулися текстуальні зміни, які не торкнулися сутності наведеного вище положення:

«Стаття 123. Кожний депутат зобов'язаний звітувати перед вибор-

цями про свою роботу і про роботу Ради депутатів трудящих і може бути в усякий час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку» [9].

Як і у 1930-х роках, у 1970-х роках класова боротьба була вже не актуальною, але лояльність до радянської ідеології не втратила своєї важливості. Тому в Основних Законах все менше положень стосуються класової боротьби та з'являються накази виборців депутатам. Так, Конституція (Основний Закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік 1977 року у статті 102 встановлювала, що:

«Виборці дають накази своїм депутатам. Відповідні Ради народних депутатів розглядають накази виборців, враховують їх при розробці планів економічного і соціального розвитку та складанні бюджету, організують виконання наказів та інформують громадян про їх реалізацію», а у статті 107 йшла мова, що «Депутат зобов'язаний звітувати про свою роботу і роботу Ради перед виборцями, а також перед колективами та громадськими організаціями, які висунули його кандидатом у депутати.

Депутат, який не виправдав довіри виборців, може бути в будь-який час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку» [10].

Конституція УРСР 1978 р. містила положення, аналогічні положенням статті 102 Конституції СРСР 1977 р. у статті 91, а положення, аналогічні положенням статті 107 Конституції СРСР 1977 р. – у статті 96 [11].

До прийняття Конституції України 1996 року ці статті не зазнавали змін, хоча зміни та доповнення до Конституції УРСР 1978 р. вносились 6 разів за часів УРСР та ще 15 разів після проголошення незалежності України.

У наведеній редакції вказані положення Конституції УРСР 1978 р. про накази виборців та про можливість від-

кликун парламентаріїв були чинними до прийняття Конституції України 1996 р.

Отже, слід резюмувати, що на сучасній території України можливість відклику парламентарія виборцями «з'явилася» на конституційному рівні одразу ж після проголошення радянської влади, а «зникла» – коли було прийнято Конституцію України у 1996 р. Протягом тривалого часу відклик парламентарія виборцями був можливим у разі невиконання наказів виборців, тобто мав місце імперативний мандат.

У зв'язку з цим виникає питання, чому відбулися такі зміни у конституційних положеннях та чому саме у ці історичні періоди.

Розглядаючи появу можливості відклику парламентаріїв виборців на конституційному рівні, слід підкреслити, що вона була обумовлена прагненням стабільності, а саме: після встановлення радянської влади її необхідно було утримати, адже далеко не усі поділяли її цінності та ідеали. Виборчі цензи того періоду свідчать, що така цінність як прогрес навряд чи могла повною мірою бути реалізованою органом із законодавчими повноваженнями, якщо туди входили лише робочі, селяни, військові, рівень освіти яких здебільшого був не надто високим. Скоріше за все, вони демонстрували лояльність до радянської ідеології, а отже сприяли реалізації такої цінності як стабільність.

Якщо Верховна Рада УРСР «ділила» повноваження з керівним органом – Президією, яка була постійно діючою, то наразі Верховна Рада України має одноособового голову – спікера. Якщо члени Верховної Ради УРСР за часів перебування України у складі СРСР проводили на засіданнях кілька днів на рік, то наразі зайнятість парламентаріїв передбачає проведення щонайменше двох чергових сесій на рік. За часів УРСР було значно менше умов та можливостей для розробки та прийняття законів з дотриманням тих вимог та

процесу, які наразі вважаються демократичними. Професіоналізація посади парламентарія різко підвищила вплив кожного окремого народного депутата України. Така професіоналізація робить провадження діяльності парламентарія та передвиборчу кампанію надзвичайно ресурсоємними. Отже, пересічний громадянин із середньостатистичним доходом навряд чи може успішно конкурувати з тими суб'єктами, які прагнуть вкладати у політичну діяльність власні кошти у значних розмірах та/або кошти спонсорів. У такому випадку парламентарій буде ставити понад усе власні інтереси та/або інтереси спонсорів, а не інтереси виборців. Безперечно, бізнес є рушійною силою прогресу, але наразі нехтування інтересами виборців парламентаріями в Україні у цілому та недотримання передвиборних обіцянок зокрема вимагають рішучих дій і варто піддати сумніву зроблений у 1990-х р. вибір між такими цінностями як прогрес і стабільність на користь прогресу. Можливо, зараз якраз настав час надати перевагу стабільності. З цієї точки зору і є цікавим національний історичний досвід.

Висновки. Таким чином, за часів радянської влади однією з цінностей державного режиму була стабільність – спочатку у контексті утвердження завоювань Жовтневої революції, потім для підтримання такого, що існував, антидемократичного режиму та планової економіки. Це знаходило своє відображення у можливості надання депутатам рад наказів та можливості відкликання цих осіб у разі невиконання наказів.

У 1996 р. при прийнятті нової України було здійснено остаточний ціннісний перегляд норм Основного Закону та вирішено відійти від цієї цінності на користь такої цінності як прогрес. Це знаходить своє відображення у наданні парламентаріям вільного мандату та неможливості їх відкликання виборцями.

Перспективи подальших досліджень полягають у більш глибокому вивченні позитивних та негативних цінностей у

контексті застосування їх до конституційно-правової відповідальності народних депутатів України перед виборцями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Высочайше утвержденные Основные Государственные Законы от 23 апреля 1906 г. Полное Собрание Законов Российской Империи. Собрание третье. Том XXV. 1905. Отделение I. № 27805. С. 455–461.
2. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1918.htm> (дата звернення: 04.04.2019).
3. Обращение ВЦИК к Советам, армейским и фронтовым комитетам об отзыве и перевыборах тех членов Учредительного собрания, которые не являются выразителями интересов трудовых масс. Не позднее 29 декабря 1917 г. (11 января 1918 г.). Декреты Советской власти. Том I. 25 октября 1917 г.–16 марта 1918 г. Москва : Гос. издат-во политической литературы, 1957. С. 200–202.
4. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принята V Всероссийским съездом Советов в заседании от 10 июля 1918 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/cnst1918.htm> (дата звернення: 04.04.2019).
5. Конституція Української Соціалістичної Радянської Республіки 1919 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-19> (дата звернення: 04.04.2019).
6. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 6 июля 1923 года и в окончательной редакции II съезда Советов СССР 31 января 1924 года. Ю.С. Кукушкин, О.И. Чистяков. Очерк истории Советской Конституции. Москва : Политиздат, 1987. С. 263–283.
7. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года (с последующими изменениями и дополнениями). Ю.С. Кукушкин, О.И. Чистяков. Очерк истории Советской Конституции. Москва : Политиздат, 1987. С. 285–313.
8. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 р. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html> (дата звернення: 04.04.2019).
9. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 року. Зі змінами, внесеними згідно із Законом УРСР від 19 листопада 1976 року. Відомості Верховної Ради УРСР. 1976. № 48. С. 448.
10. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. Ю.С. Кукушкин, О.И. Чистяков. Очерк истории Советской Конституции. Москва : Политиздат, 1987. С. 315–365.
11. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1978 р. URL: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html> (дата звернення: 04.04.2019).

В статье проанализированы ценности, которые конкурируют при решении вопроса об установлении конституционно-правовой ответственности парламентариев Украины перед избирателями (отзыв депутата) с обращением к национальному историческому опыту. В качестве таких ценностей избраны стабильность и прогресс.

Ключевые слова: парламентарий, народный депутат Украины, конституционно-правовая ответственность, юридическая ответственность, конституционно-правовая ответственность народных депутатов Украины.

The article analyzes the values that compete in resolving the issue of establishing the constitutional responsibility of parliamentarians of Ukraine to the voters (the deputy's calling back) with an appeal to the national historical experience. Stability and progress have been chosen as such values.

Key words: parliamentarian, people's deputy of Ukraine, constitutional responsibility, legal responsibility, constitutional responsibility of people's deputies of Ukraine.

НОТАТКИ



Наукове видання

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ АКАДЕМІЧНІ СТУДІЇ

Випуск 1

Коректура • *авторська*

Комп'ютерна верстка • *Світлана Калабухова*

Підписано до друку: 22.04.2019 р.

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсет. Цифровий друк. Ум.-друк. арк. 20,46. Замов. № 0619/131. Наклад 100 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.

Телефон +38 (0552) 39-95-80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.