

ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»

ДЕРЖАВНИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«ЗАКАРПАТСЬКИЙ ОБЛАСНИЙ ЦЕНТР ПЕРЕПІДГОТОВКИ  
ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ,  
ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ І ОРГАНІЗАЦІЙ»

**ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ,  
ПРАВА ЛЮДИНИ І ДЕМОКРАТІЯ:  
РЕГІОНАЛЬНИЙ ЗРІЗ  
ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Монографія

Ужгород  
2015

**ББК – 67.301+67.300.3+66.4**

**УДК – 342.9:342.7:327**

**П – 88**

**Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції: монографія** / [Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Трачук П.А. та ін.]; за заг. ред. М.В. Савчина. – Ужгород: вид-во УжНУ «Говерла», 2015. – 320 с.

**ISBN \_\_\_\_\_**

Монографія «Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції» є колективним дослідженням європейських рамок демократичного функціонування публічної адміністрації у контексті забезпечення прав людини. В монографії визначено конституційні засади публічного урядування, досліджено поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав громадян у публічному управлінні, проаналізовано основні принципи та стадії правотворчості у публічному урядуванні, а також проблеми здійснення місцевої публічної влади у контексті основних положень конституційної та адміністративної реформ.

Видання призначене для науковців, викладачів і студентів юридичних факультетів, а також для практикуючих юристів, працівників органів публічного управління.

**Авторський колектив:**

Болдіджар С.О., Гербут В.С., Карабін Т.О., Лазур Я.В., Менджул М.В., Натуркач Р.П., Олексик Х.М., Рогач О.Я., Савчин М.В., Сухан І.С., Трачук П.А., Шелевер Н.В.

**Рецензенти:**

**Оніщук Микола Васильович**, доктор юридичних наук, ректор Національної школи суддів України, заслужений юрист України

**Батанов Олександр Васильович**, доктор юридичних наук, професор, старший науковий співробітник Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України

*Рекомендовано до друку вченою радою  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»  
(протокол № \_\_\_ від \_\_\_\_\_ 2015 р.)*

**ISBN \_\_\_\_\_**

© Колектив авторів, 2015

© Видавництво УжНУ «Говерла», 2015

# ЗМІСТ

<b>Передмова</b> .....	5
<b>Розділ 1. Конституційні засади публічного урядування</b> .....	13
1.1. Конституційний принцип поділу влади і публічне урядування (Савчин М.В.).....	13
1.2. Демократична легітимність адміністрації та публічної служби (Савчин М.В.) .....	25
1.3. Принцип пропорційності у публічному урядуванні (Савчин М.В.).....	45
1.4. Принцип рівності та правові імунітети у публічному урядуванні (Рогач О.Я., Шелевер Н.В.) ...	60
<b>Розділ 2. Забезпечення прав людини у сфері публічного управління</b> .....	77
2.1. Права і свободи людини в механізмі забезпечення балансу суспільних інтересів (Олексик Х.М.) ..	77
2.2. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав громадян у публічному управлінні (Лазур Я.В., Болдіжар С.О.).....	86
2.3. Форми та методи адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління (Лазур Я.В., Сухан І.С.).....	105
2.4. Гарантії адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління (Лазур Я. В., Гербут В.С.).....	127

<b>Розділ 3. Правотворчість у публічному урядуванні..</b>	<b>155</b>
3.1. Верховенство права та вимоги належної правової процедури у правотворчості (Савчин М.В.).....	155
3.2. Принципи «good administration» у правотворчості у сфері публічного урядування (Карабін Т.О.) .....	167
3.3. Основні стадії правотворчого процесу у сфері публічного управління (Карабін Т.О.).....	180
3.4. Громадський контроль правотворчого процесу у сфері публічного урядування (Менджул М.В.) ....	190

<b>Розділ 4. Місцева публічна влада як один із механізмів публічного урядування .....</b>	<b>219</b>
4.1. Система місцевої публічної влади та адміністративна реформа (Трачук П.А.) .....	219
4.2. Проблеми реалізації місцевої публічної влади на місцях у контексті основних положень конституційної та адміністративної реформи (Трачук П.А.) .....	237
4.3. Перспективи реалізації положень адміністративної реформи в частині реорганізації структури органів центральної та місцевої влади (Трачук П.А.).....	268
4.4. Перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців: проблеми та перспективи (Натуркач Р.П.).....	289

<b>Список використаних джерел .....</b>	<b>297</b>
---	------------

## ПЕРЕДМОВА

Належне публічне управління є елементом демократичної конституційної державності. Система публічного управління значною мірою залежить від притаманних певному типу суспільства традицій адміністрування, організації виконавчої влади у центрі та на місцях, взаємодії державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, політичної та правової культури, самодостатності громад, ступеня розвитку політичних партій і політичної системи, економічних та культурних чинників.

Ознакою належного урядування є доступність адміністративних послуг населенню, прозорість і публічність адміністративних процедур, насамперед у сфері забезпечення прав людини та правотворчості. Цьому перешкоджає низка чинників, пов'язаних з відсутністю корінних реформ у ряді сфер публічного урядування, на які істотно впливають ще радянські практики правління. Радянській державності була притаманна істотна деформація суспільних цінностей і цілком аморальний тип адміністрування, що визначали демотивацію службовців, які значною мірою були залежні від партійного апарату та через засади демократичного централізму виконували директиви компартії. Відомий данський фахівець з питань перехідних демократій визначає як ключову перепону до якісного реформування публічного урядування та здійснення економічних реформ суспільні деформації, які можуть стати на перешкоді реформування в умовах перехідних посттоталітарних суспільств:

*«Рівень деформації визначає також спосіб політичної поведінки, оскільки ресурси та досвід, надбані за соціалістичної доби (вкоріненість систем у розумінні Корнаї), формуватимуть ментальність, цінності, установки та поведінку щодо (і в межах) інститутів і практик нового демократичного ладу. За умов нижчого рівня розвитку сучасні інститути можуть захоплювати інститути нової демократії. За наявності деформації*

*враження від фіктивних інститутів і організацій комуністичної доби породжують недовіру до організацій та інститутів, що створюють враження копій комуністичних інститутів і організацій. Зазначимо, що в разі, коли організації й неформальні інститути старої системи продовжують існування, вони можуть використовувати свою силу в новій інституційній системі» (Норгаард, 2007: 167).*

Вплив нереформованих структур публічної влади, які мають певну спадковість ще з часів Радянського Союзу, значно отруюють діяльність публічної адміністрації в Україні. Вони негативно впливають на суміжні галузі – насамперед економіку та політичний процес. Це проявляється у надмірних регуляторних функціях держави, що з точки зору прав людини виглядає як надмірне і свавільне втручання у приватну автономію. Переважно патерналістські настрої публічної адміністрації, активність і втручання якої розглядається апріорі як загальне благо, загалом мають негативні наслідки для національної економіки. Жахливий стан соціальних послуг, соціального захисту, регуляторна і контролююча політика держави в економічній сфері зумовлені необґрунтованим втручанням держави в економічні процеси, що породжує неефективність публічної адміністрації загалом.

Це становище посилюється непрозорим доступом до публічної служби. Публічні службовці є такими самими жителями нашої країни, як і всі інші громадяни. Однак до публічних службовців ставлять підвищені вимоги, що на засадах правничої диференціації зумовлює наділення їх певними перевагами з метою уникнення конфліктів інтересів і забезпечення їм гідного рівня життя. Однак система відносин у публічній службі не відповідає цим критеріям, оскільки ця служба недостатньо реформована, а процедури її проходження не врегульовано належним чином на рівні закону.

Так само відсутність кодифікованого акта про критерії змісту процедури ухвалення правових актів публічної адміністрації зумовлює непрозорі механізми їх розроблення і прийняття. Саме це є однією з причин непрозорості і невідконтрольності громадськості правових актів публічної адміністрації, що найчастіше призводить до викривлення сутності законів, звуження обсягу і змісту прав і свобод людини, порушення балансу публічних і приватних інтересів.

Виходячи з вищенаведеного, метою нашого колективного дослідження є визначення європейських рамок демократичного функціонування публічної адміністрації у контексті забезпечення прав людини. Відповідно до цього і побудована структура монографії.

У розділі першому «Конституційні засади публічного урядування» розкриваються ступінь конкретизації конституційних цінностей і принципів у діяльності державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, засади їх взаємодії та проблеми пільг і преференцій у публічному урядуванні. З точки зору поділу влади система публічної адміністрації *per se* ґрунтується на ідеях диференціації владних функцій з метою недопущення їх концентрації та зловживання ними, а також визначення допустимих меж втручання публічної адміністрації у приватне життя індивіда.

Функціональна відособленість та диференціація владних повноважень визначають вимоги незалежності і нейтральності органів публічної адміністрації, розглядаються як конкретизація конституційного принципу поділу влади, на основі чого закони мають достатньо визначати інституційні та процедурні засади їх діяльності. У роботі аргументовано, що, згідно з принципом законності як складової верховенства права, питання діяльності органів публічної влади мають бути достатньою мірою врегульовані, оскільки рамкове регулювання їх-

ньої діяльності приводить до надмірно широкої свободи розсуду, що є джерелом свавілля.

З точки зору демократичної легітимності аналізується ступінь конкретизації доступу громадян до публічної служби, зокрема конкурсного порядку заміщення посад, проходження публічної служби та дисциплінарної відповідальності службовців. Ці складові зумовлюють наближеність публічних службовців до громадян, що є сучасним стандартом функціонування публічної адміністрації та належного урядування.

Принцип пропорційності є ключовим у розумінні функціонування публічної адміністрації, оскільки він визначає легітимність її втручання у сферу приватної автономії – по суті, є предтечею розуміння засад законності публічного управління. Виходячи з цього принципу, нового значення набуває статус публічних службовців, які наділяються певними правами та привілеями. У роботі наголошується на тому, що вимоги щодо усунення конфлікту інтересів і нейтральності та безсторонності публічних службовців зумовлює наявність додаткових преференцій та привілеїв необхідних для належного здійснення ними своїх повноважень.

Розділ другий роботи «Забезпечення прав людини у сфері публічного управління» розпочинається з аналізу збалансованості інтересів при забезпеченні прав людини. Навіть при використанні юрисдикційних процедур захисту прав людини використовується як основний методологічний підхід збалансування публічних і приватних інтересів.

Механізм забезпечення прав і свобод людини в ході публічного урядування спирається на принцип законності та вимоги правової визначеності, до яких має бути приведено вітчизняне законодавство та адміністративна і судова практика. Зокрема, принцип законності означає не лише забезпечення формалістичної кельзенівської ієрархії правових норм, а також визначається



певними субстантивними елементами. Формальним критерієм визначення законності і правової визначеності є матеріали Доповіді Венеційської комісії про верховенство права від 25-26 березня 2011 року, а також рамкові документи стосовно критеріїв правомірності змісту з боку інститутів Ради Європи та Європейського Союзу та практика Суду ЄС і Європейського суду з прав людини. Так звані «диктаторські закони» 16 січня 2014 року засвідчили, що важлива не настільки формальна законність, як саме матеріальна (субстантивна), яка має відображати природний стан речей. Тому важлива не так формальна визначеність правових актів, як належна адміністративна і судова практика, спрямована на забезпечення фундаментальної цінності, а саме – гідності людини у всіх її проявах, конкретизацією змісту якої є права людини.

Адміністративне право є конкретизацією конституційного права в тому сенсі, що воно деталізує регулятивну функцію права стосовно основних параметрів діяльності публічної влади. Саме з цих причин спостерігається багатоманітність адміністративних режимів, як з точки зору матеріального, так і процесуального права. Та обставина, що в адміністративному законодавстві не конкретизований юридичний склад адміністративних процедур, підриває демократичну легітимність публічної адміністрації. Відсутність аудиту стосовно основних функцій органів публічної адміністрації в умовах невизначеності адміністративних процедур блокує можливість проведення якісних реформ щодо побудови належного урядування в масштабах країни, спрямованих насамперед на забезпечення якісних адміністративних послуг для приватних осіб. Ці обставини зумовлюють багатоманітність правових актів у ході здійснення публічного управління. З таких міркувань у роботі наводиться широка класифікація гарантій прав людини у ході публічного урядування.

Багатоманітність форм правових актів та діяльність публічної адміністрації зумовлюють важливість аналізу складових верховенства права і вимог належної правової процедури, що є предметом розділу третього «Правотворчість у публічному урядуванні». Тут йдеться про процес здійснення владних повноважень усіма органами публічної адміністрації, яка оформлюється у вигляді саме правових актів або конклюдентних дій. Аналізується методологічна роль положень статті 2 Кодексу адміністративного судочинства, що визначають критерії правового змісту актів та конклюдентних дій публічної адміністрації у світлі вимог верховенства права, а також вимоги належної правової процедури у ході здійснення правотворчості публічною адміністрацією.

Належне урядування (*good governance*) у взаємозв'язку із поняттям належного управління (*good administration*) розглядається як квінтесенція діяльності публічної адміністрації відповідно до засад верховенства права та сервісного розуміння природи діяльності публічної адміністрації. Оскільки адміністративне право є конкретизацією конституційного права, то ідея регулювання правовідносин публічною адміністрацією аналізується з точки зору меж свободи розсуду адміністрації, що безпосередньо впливає на правові виміри публічного урядування. Визначаються основні напрями та форми імплементації європейського правового доробку (*acquis communautaires*) у правову систему України у сфері публічного урядування. За цих умов визначаються основні параметри зв'язаності публічної влади правом, тобто вимоги довіри до актів публічної адміністрації, які повинні спрямовуватись на якомога кращий механізм сприяння реалізації прав і свобод людини. Сформульовано низку пропозицій стосовно правового регулювання адміністративного правотворчого процесу з точки зору засад довіри, доступності, слухання, збалансування та обґрунтованості правових актів публічної адміністрації. Завершує розділ детальний аналіз форм і методів

громадського контролю у правотворчому процесі в досліджуванні. Проаналізовано форми і методи взаємодії публічної адміністрації з недержавними організаціями у сфері правотворчості на засадах деліберативної демократії.

Розділ четвертий «Місцева публічна влада як один із механізмів публічного урядування» присвячений природі публічного урядування на локальному рівні влади. Насамперед проаналізовано місцеве самоврядування як різновид публічної влади та напрями його реформування у світлі забезпечення самодостатності та наближеності до жителів територіальних громад. Виходячи з вимог децентралізації влади, слід виробити критерії самодостатності територіальних громад, щоб вони мали достатньо ресурсів для надання якомога ширшого кола публічних послуг жителям територіальних громад. Адже повсякденна управлінська діяльність здійснюється саме на локальному рівні, і дуже важливою складовою дослідження є гарантії форм участі жителів територіальних громад у здійсненні публічного урядування. Із визначенням певного кола публічних послуг та належних ресурсів можна формулювати предмет відання і розподіл повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування. Це зумовлює значне зміщення акцентів стосовно вимог до публічних службовців.

\* \* \*

Монографічне дослідження виконане колективом авторів кафедри адміністративного, фінансового, інформаційного та європейського публічного права Ужгородського національного університету. Своєю появою видання завдячує ідеї Ярослава Лазура і Руслани Натуркач щодо необхідності дослідження особливостей реформування системи публічного управління України в умовах європейської інтеграції.

Автори складають подяку своїм наставникам і ученим, які значно вплинули на їх наукові погляди та становлення: докторам

юридичних наук члену-кореспонденту НАПрНУ Авер'янову Вадиму Борисовичу, академіку НАПрНУ, члену-кореспонденту НАН України Копиленку Олександрю Любимовичу, члену-кореспонденту НАПрНУ Шевчуку Станіславу Володимировичу, члену-кореспонденту НАПрНУ Погорілку Віктору Федоровичу, члену-кореспонденту НАПрНУ Колодію Анатолію Миколайовичу, Бисазі Юрію Михайловичу, Ющику Олексію Івановичу, члену-кореспонденту НАПрНУ Стефанчуку Руслану Олексійовичу, Кучеренко Ірині Миколаївні, кандидату юридичних наук Бабаскіну Анатолію Юрійовичу. Складно всіх назвати, тому завдячуємо й іншим науковцям і колегам, які сприяли формуванню ідей та поглядів, що знайшли відображення в монографії.

Висловлюємо окрему подяку рецензентам за слушні зауваження і пропозиції – докторам юридичних наук ректору Національної школи суддів України Оніщуку Миколі Васильовичу, старшому науковому співробітнику Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України Батанову Олександрю Васильовичу.

Особлива вдячність від колективу авторів – працівникам редакційно-видавничого відділу Ужгородського національного університету, без яких складно уявити вихід цієї книги.

*Михайло Савчин,  
доктор юридичних наук, радник Голови  
Конституційного Суду України (2008 – 2010 )*

# **Розділ 1. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УРЯДУВАННЯ**

## **1.1. Конституційний принцип поділу влади і публічне урядування**

Згідно із фундаментальним правовим принципом суспільство немає конституції, якщо, *inter alia*, в ньому немає поділу влади. При цьому принцип поділу влади має інструментальний характер, оскільки: (а) процедурно він спрямований на обмеження чи недопущення адміністративного свавілля; (б) субстантивно визначає міру втручання держави у сферу приватної автономії – зумовлює систему гарантій прав людини та вимоги якості здійснення публічно-владних повноважень, зокрема, у сфері публічного урядування – тобто стоїть на сторожі свободи індивіда.

Доволі часто поділ влади розглядають у контексті республіканізму, який не є насправді універсальним принципом на відміну від поділу влади, адже при монархіях формально носієм влади визнається монарх. Натомість, принцип республіканізму передбачає три елементи – похідний характер публічної влади від суверенної волі народу, підзвітність і підконтрольність публічної влади народові. У свою чергу, конституційна монархія знає більш витончений механізм деконцентрації влади – через систему парламентаризму та судову правотворчість, яка зокрема має місце у Сполученому Королівстві.

Взагалі, ідея поділу державної влади на окремі інституції з притаманними їм функціями законодавства, управління та правосуддя може розглядатися у широкому і вузькому розумінні. В першому випадку вона означає певний конституційно-правовий принцип, відповідно до якого механізм (структура і процес) державної влади або державного управління як форми реалізації влади, має формуватися на засадах поділу на законодавчу і виконавчу влади, незалежності суду. У вузькому розумінні ідея поділу влад найчастіше розглядається у юридичній літературі з позицій поділу та структурно – функціонального розмежування повсякденної діяльності органів законодавчої та виконавчої гілок влади. Саме цей підхід часто ґрунтувався в радянському

державознавстві на судженнях К. Маркса і Ф. Енгельса про “прозаїчний” характер поділу влади як простий поділ управлінських функцій, операцій управлінської праці, повноважень.

Таким чином, ідея поділу влад, що широко обґрунтовується політико-правовою доктриною, в сучасній практиці публічного врядування знаходить свій вираз або у формі конституційного принципу (що є підґрунтям організації влади будь-якої демократичної держави і політичною гарантією виключення можливості встановлення авторитарного чи тоталітарного політичного режиму в країні).

Функціональне призначення принципу поділу влади є не настільки спеціалізація, диференціація владних функцій, наскільки забезпечення балансування і взаємного контролю у системі публічної влади. Це є ключове призначення поділу влади, виходячи із знаменитої конституційної максими і її телосу (мети) – обмеження свавілля. Без системи стримувань і противаг, взаємного контролю і балансування організація публічної влади приречена на домінування певного елемента. І не обов’язково таким домінуючим елементом може виступати виконавча влада чи то в особі президента (монарха), чи то уряду. Приклад правління уряду Віктора Орбана в Угорщині з 2010 року з його популістсько-консервативною політикою доводить наскільки є небезпечною концентрація влади у парламентській більшості, яка концентрує у своїх руках кваліфіковану більшість мандатів та ухвалювати рішення, які йдуть всупереч основоположним конституційним цінностям і принципам, модеруючи політичний процес та маргіналізуючи конституційний суд.

Вимога обмеження свавілля визначає функціональний, організаційний та кадровий аспект поділу влади, який полягає у такому [Соботова, 2013: 94]:

З функціональної точки зору кожна з трьох гілок у принципі є компетентною у власній, визначеній сфері завдань: законодавцеві належить волевиявлення держави, від яких Основний Закон вимагає форми закону або які повинні змістовно врегулювати за допомоги права певну галузь державної діяльності. Виконавча влада уповноважена на виконання та конкретне застосування цих норм. Судочинс-

тво приймає рішення щодо конкретних справ на основі законодавчих настанов та за допомоги спеціальної техніки юриспруденції. З організаційної точки зору поділ державної влади на три частини проявляється у принциповій незалежності та відокремленості комплексу органів, які здійснюють відповідну владу. Пов'язані з кадрами питання торкаються проблеми сумісності різних посад (несумісність, «свобода від конфліктів»).

Вирізнення функціональних ролей інститутів влади має важливе значення щодо визначення предмета відання і повноважень органу публічної влади. Функціональний підхід передбачає визначення пріоритетних напрямів політики держави, зв'язаної правом, насамперед такими фундаментальними цінностями, як повага до прав людини, рівність, справедливість. Це передбачає у сфері публічного урядування стратегічне планування, здійснення регулювання певних сфер суспільного життя та здійснення регуляторної політики на основі закону. Принцип функціональної відособленості органів публічної влади передбачає також усунення ситуацій конфлікту інтересів. За таких умов усталені погляди щодо існування «трьох гілок влади» видаються недостатньо обґрунтованими.

Метою запровадження принципу поділу влади є раціоналізація у діяльності владних інститутів. Цей механізм виражає основну ідею конституції – обмеження сваволі публічної влади та забезпечення легітимності владних рішень.

Необхідно також зазначити, що абсолютного втілення поділу влади важко досягти. На думку Андраша Шайо, принцип поділу влади принаймні втілюється через: 1) організаційну незалежність (у тому числі в кадрових питаннях); 2) незалежність у прийнятті рішень» [Шайо, 1991: 84]. Визначення конституційного статусу органів влади залежить від визначення предмета відання органів влади, а не лише догматичного трактування Конституції, з чого роблять найчастіше неправильний висновок, що нібито існують лише законодавча, виконавча та судова «гілки влади». Власне поняття «гілка влади» є умовним, через юридичну конструкцію у статті 6 Конституції України лише виділено основні владні функції – не більше не менше.

Власне з цих причин робити якусь генералізацію на користь існування саме лише цих видів «гілок» влади є недоречним. Конституційна формула у статті 6 наповнюється реальним змістом, якщо ми звернемо увагу на конституційне визначення статусу органу влади. І тоді можна побачити, що абсолютного поділу влади немає – існує вельми тісний взаємозв'язок між парламентом та урядом. Після формування уряду центр щодо координації та прийняття рішення може бути винесений за стіни парламенту, оскільки парламентська більшість, на яку спирається у своїй діяльності уряд, згідно з вимогами фракційної дисципліни переважно схильна приймати відповідні рішення, які фактично розроблені урядом. Тому баланс поділу влади необхідно розглядати у гарантіях доступу опозиції до процесу ухвалення рішень парламентом та урядом та її реальною спроможністю контролювати рішення парламентської більшості та уряду, а також пропонувати альтернативні рішення і доносити зміст цих неоднозначних процесів для розгляду громадськості [Шаповал, 2005: 112-115].

Таким чином, ідея поділу влад, що широко обґрунтовується у конституційній доктрині, знаходить свій вираз у двох формах: горизонтальній та вертикальній. Горизонтальний поділ влади має функціональний характер (розподіл функцій законодавства, управління та правосуддя); вертикальний поділ втілюється через децентралізацію та субсидіарність. Поділ влади забезпечується через такі інструменти.

1. *Урівноваження органів влади.* Урівноваження статусу органів влади визначає механізм взаємодії між законодавчою і виконавчою владою. Урівноваження статусу органів влади означає, що вони конститууються на рівні Основного Закону. Водночас це не виключає конфліктів між органами влади. Це може бути пов'язане із різним трактуванням конституції у діяльності різних органів влади. Оскільки ці конфлікти не завжди вирішуються належним чином у рамках політичного процесу, то набувають легітимної основи правові процедури вирішення спорів між органами влади [28; 165]. Тому така система виключає домінування певного органу влади та володіння ним монополії на інтерпретацію конституції.



2. *Відособленість та самостійність органів влади.* Вона втілюється у функціональній самостійності, що передбачає наділення органу публічної влади повноваженнями, які здійснюються виключно цим органом влади і в їх здійсненні не вправі втручатися жодний інший орган влади. Необхідними елементами функціональної самостійності органів публічної влади є предмет відання, повноваження та компетенція органу влади.

Отже, у конституційній державі влада здійснюється за допомоги спеціально створених органів, що функціонують за окремими напрямками роботи. Таке становище існує для того, щоб попередити зловживання владою. Поділ влади є не тільки засобом попередження виникнення авторитарної влади, а й відповідним джерелом раціональної організації системи публічної влади, що дає можливість взаємного контролю через відповідну систему стримувань і противаг.

3. *Забезпечення балансу відносин між органами влади.* Як уже зазначалося, не існує ідеальної моделі поділу влади, оскільки мова тут про визначення загальних параметрів її функціонування. Тому принцип поділу влади у контексті балансу відносин можна розглядати у двох аспектах: 1) як раціональний спосіб розподілу владних функцій у системі публічної влади; 2) як умову попередження узурпації всієї повноти влади будь-яким із органів публічної влади чи посадовими особами.

Ідея первинності законодавчої щодо інших гілок влади зовсім не може абсолютизуватися, бо вона ілюзорна і суперечить базовим засадам конституціоналізму. Адже, з одного боку, вона перебуває у системі єдиної публічної влади, поряд із виконавчою і судовою, а з іншого – сама обмежена принципом поділу влади, Конституцією, правами людини. Законодавча влада не завжди забезпечує баланс інтересів чи належний хід законодавчої роботи. КСУ з цього приводу висловився таким чином:

Такі законопроекти мають бути терміново включені Верховною Радою України до порядку денного її сесії і розглянуті у пріоритетному порядку – раніше інших законопроектів – на всіх стадіях законодавчого процесу відповідно до процедури, встановленої Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України» [ПКС 2-рп/2001, 432].

Недопущення концентрації влади в одних руках, або присвоєння монополії з прийняття, або внесення поправок до конституції є метою забезпечення балансу у системі поділу влади. Існування різноманітних підходів до організації публічної влади зумовлене тим, що органи влади для ефективного здійснення своїх функцій покликані взаємодіяти між собою.

4. *Розподіл владних функцій та визначення механізму узгодження рішень.* Відповідно до принципу поділу влади орган публічної влади покликаний приймати владні рішення лише у визначеній сфері. Коли виникають суперечки щодо застосування закону та його розуміння учасниками правовідносин, то ця суперечка вирішується незалежним і неупередженим судом. На форми втілення принципу поділу влади впливає конституційна традиція конкретної країни та практика конституціоналізму.

Вимоги контролю і балансу сприяють визначенню основних напрямів державної політики у правовому руслі, інакше це призводить до конфліктів між органами влади щодо способів її втілення чи розмежування повноважень. Збалансованість при прийнятті владних рішень означає також співпідпорядкування органів влади. Співпідпорядкування не передбачає ієрархічну залежність органів влади, а виражає механізм узгодження владних рішень.

Це можна проілюструвати на прикладі практики КСУ, який при розгляді справи про комунальні послуги сформулював окремі підходи щодо розуміння механізму співпідпорядкування органів влади. Вирішуючи спір щодо правомочності регулювання цін і тарифів на житлово-комунальні послуги та послуги громадського транспорту, Суд зіштовхнувся з проблемою інтерпретації перерозподілу повноважень щодо регулювання цін і тарифів між різними органами влади. В основу своєї правової позиції КСУ поклав конституційний механізм розподілу повноважень між органами публічної влади. Верховна Рада реалізувала своє повноваження щодо встановлення засад «створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків» (пункт 1 частини другої статті 92 Конституції) в рамках «визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики» (пункт 5 статті 85) шляхом прийняття

Закону «Про ціни та ціноутворення». Цим законом визначаються основні принципи встановлення і застосування цін і тарифів та організації контролю за їх дотриманням на території України. Відповідно на Кабінет Міністрів згідно з пунктом 3 статті 116 Конституції покладається забезпечення «проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики», що означає згідно з рішенням КСУ «реалізацію ним... основних начал встановлення і застосування цін і тарифів, що логічно включає регулювання цін (тарифів), а також контроль за ними». Також Суд зачепив питання поділу влади по вертикалі, зазначивши, що регулювання цін і тарифів здійснюють також і Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування [РКС, 2-рп/99].

##### 5. *Механізм стримувань і противаг (checks and balancing).*

Впровадження принципу поділу влади в конституційній практиці України доповнюється певною системою стримувань і противаг, що як і зазначений принцип, були новелами в сучасному державотворенні в Україні. За умови відсутності механізму стримувань і противаг або його порушення поділ влади перетворюється не просто в пусту декларацію, а й стає перешкодою на шляху забезпечення ефективності реалізації державної влади, державного управління, утвердження і захисту політичної свободи в суспільстві, прав людини і громадянина. Головною метою конституційного принципу поділу влади є насамперед сприяння забезпеченню прав і свобод людини.

Функціональна відособленість органів публічної влади вписується у тенденцію діяльності органів влади, яких складно віднести до тої чи іншої «гілки влади». Згідно з Конституцією функціонально відособленими є принаймні такі інститути, як Національний банк України, Фонд державного майна України, Центральна виборча комісія.

Ці питання зачіпають організаційну структуру публічної адміністрації, яка має відповідати конституційним засадам. У цьому аспекті цінним видається судження, згідно з яким конституційно-правові вимоги щодо організації публічної адміністрації зводяться до таких ключових елементів (Шмідт-Ассманн, 2009: 289-290):

- як порядок легітимації – організаційне право має встановити, які «будівельні форми» потрібні для виконання конституційно-правових легітимаційних вимог, вимог рівня легітимації та як мають виглядати структури організації публічної організації, щоб реалізувати не лише зовнішні умови легітимації, а й постійно генерувати зсередини власну спроможність діяти на користь спільноти;

- як інформаційний порядок – організаційне право повинне надати юридичної форми комунікаційним процесам, що відбуваються всередині організації. Організаційно-правові кола слід взаємно впорядкувати згідно з умовами порядку правовідносин, узгодити з ними інформаційні потоки та, якщо йдеться про захист даних, забезпечити за допомогою особливих заходів. У такий спосіб дуалізм внутрішнього права та зовнішнього права замінюється спектром правовідносин, який також може дати уявлення про наслідки хибних інформаційних процесів;

- як контрольований порядок – організаційне право повинне, виходячи за межі відомих форм правового, фахового та службового нагляду, розробляти нові контрольні механізми. При цьому варто розмірковувати над контролем ефективності. Новими формами оцінювання та комплексного контролінгу та, зокрема, над роллю громадськості як контрольного засобу.

У разі оновлення Конституції за інноваційним підходом, вона потребує визначення системи публічної адміністрації та статусу публічних службовців. Оскільки сьогодні спостерігається тенденція до оновлення розуміння поділу влади у світлі виникнення нових інституцій із незалежним статусом, то пропонується нейтральний термін «публічна адміністрація», оскільки він може стосуватися не лише міністерств, відомств, місцевих державних адміністрацій (власне, органів виконавчої влади), а також виконавчих органів місцевих територіальних колективів чи незалежних органів зі змішаним статусом (на кшталт Центральної виборчої комісії, Рахункової палати тощо).

За такої системи місцеві державні адміністрації мають функціонувати як органи узгодження державної і місцевих політик,

забезпечення законності та координації з питань поліції і національної безпеки на місцях. З цією метою МДА покликані забезпечити реєстрацію правових актів органів місцевого самоврядування та, у разі необхідності, оскаржувати їх у судовому порядку з метою забезпечення законності. Правило про зупинення правових актів місцевого самоврядування одночасно із зверненням в суд не повинно запроваджуватися.

Пропонується також встановити правило, що публічну службу очолює за посадою Прем'єр-міністр. Корпус публічної служби мають складати цивільні службовці, які служать Українському народу, є незалежними, безсторонніми та нейтральними, виконують свої повноваження на професійній основі, добросовісно і сприяють реалізації прав людини і основоположних свобод.

Оскільки забезпечити поділ влади на усталену тріаду – законодавчу, виконавчу і судову – на практиці у чистому вигляді складно та з метою побудови належної системи стримувань і противаг слід визначити в окремій главі Конституції статус незалежних органів.

Ця глава Конституції має визначити статус таких незалежних органів: а) Національної комісії свободи інформації, телебачення і радіомовлення; б) Антимонопольного комітету; в) Антикорупційного комітету; г) Фонду державного майна; д) Національного банку; е) Рахункової палати (Аудиторського суду); є) офісу омбудсмена, який складається з омбудсманів з питань свободи вираження поглядів і ЗМІ, прав людини і національних меншин, національної безпеки і оборони; ж) Державного регуляторного агентства.

Зазначені інституції є незалежними, політично нейтральними за своєю природою. Оптимальною моделлю їхнього формування є внесення Президентом кандидатур на посади цих органів до Верховної Ради на конкурсній основі, тобто на посаду глава держави має вносити принаймні двох осіб. На практиці таке призначення посадових осіб до незалежних органів та установ означатиме досягнення консенсусу у парламенті, оскільки воно має враховувати представництво політичних сил.

Натомість, члени цих незалежних органів та установ мають призначатися на певний строк із обмеженням права обіймати посаду. Вони не можуть бути звільнені на розсуд парламенту чи глави держави, а лише виключно у порядку судової процедури. Це служитиме належною гарантією незалежності статусу цих органів.

За своєю природою ці органи складно уявити чи то як органи законодавчої влади, чи то як органи виконавчої влади. А деякі з них, на кшталт Рахункової палати, тяжіють до правосуддя, тобто є квазі-судовими органами. Однак в силу того, що їх рішення підлягають судовому оскарженню, вони не можуть вважатися такими, які здійснюють функцію правосуддя. Здійснюючи правове регулювання, вони на основі закону реалізують регуляторну політику, забезпечуючи баланс приватних (індивідуальних) і публічних (суспільних) інтересів. Закон має надавати певну свободу розсуду для реалізації регуляторної політики, тобто положення закону мають бути достатньо гнучкими, оскільки законодавче регулювання не буде достатнім і доречним та не буде мати належного ефекту. Розсуд має надаватися у такому ступені, щоб це, з одного боку, не стало наслідком підміни законодавця адміністративним органом, а з другого – закон має бути достатньо гнучким, щоб через регуляторні акти була можливість його пристосування до мінливих суспільних обставин. Відсутність такої можливості регулювання через регуляторні акти містить конфліктогенний потенціал, оскільки породжуватиме компетенційні спори на рівні адміністративної або навіть конституційної юрисдикції.

Стосовно критеріїв легітимності законів та регуляторних актів, їхнього розмежування цілком однозначно висловився Європейський суд з прав людини (*Sunday Times v. UK*):

49. Суд вважає, що з вимог, які випливають з виразу «встановлені законом», найважливішими є дві. По-перше, закон має бути зрозумілим: кожний громадянин, відповідно до конкретних обставин, має орієнтуватися в тому, яка саме правова норма застосовується у конкретному випадку. По-друге, «законом» може вважатися лише правова норма, сформульована настільки чітко, щоб кожний гро-

мадянин міг співвідносити з нею свою поведінку: він повинен мати змогу, користуючись, у разі потреби, допомогою компетентних радників, передбачати, у розумних межах, виходячи з конкретних обставин, які наслідки може мати конкретний вчинок. Ці наслідки не можуть бути передбачувані з абсолютною певністю: як показує досвід, цього досягти неможливо. Крім того, хоч і дуже бажано прагнути до абсолютної чіткості викладення норми, це іноді зумовлює її негнучкість, тоді як закон має враховувати конкретні обставини. Саме тому тексти багатьох законів, більшою чи меншою мірою, нечіткі, а їх тлумачення та застосування залежать від практики.

Звідси цілком очевидною є функція органів виконавчої влади, незалежних органів та агентств з конкретизації положень законів, критерієм якості чого є правова визначеність, тобто можливість передбачати наслідки дії закону самостійно або за допомоги консультації юриста.

Принцип поділу влади має також і вертикальний зріз, адже в Україні має місце конституційний розподіл влади між державою та автономією і місцевим самоврядуванням. Звісно, таке трактування принципу поділу влади деякою мірою розмиває первинний його зміст як розподіл повноважень між вищими органами держави, адже тут йде мова про ієрархічну будову влади. Водночас, Конституція через знамените застереження про гарантованість місцевого самоврядування в якості самостійного виду публічної влади називає владу муніципалітетів. Рівною мірою це поширюється на автономію у формі Автономної Республіки Крим, хоча незбалансована форма її впровадження довела свій деструктивний потенціал щодо збалансованості засад централізації і децентралізації публічної влади.

За роки незалежності держава так і не вжила дійових заходів щодо становлення місцевого самоврядування в Україні, а після декларування цього принципу у Конституції України – інституційно та ресурсно. Загалом, без передачі земельних та матеріальних ресурсів, реально діючих і ефективних фіскальних, фінансових та інституційних інструментів конституційні положення про місцеве самоврядування стають міфом чисто у пост-

модерністському стилі як обмін знаками і символами, під якими приховується жорстка централізація і визискування регіонів центральною владою, що досягло апогею під час диктатури Януковича. Натомість інституційну складову місцевого самоврядування складає принцип когерентності – узгодження регіональних політик та вирівнювання розвитку регіонів через субвенції і дотації із Державного бюджету. Цих речей у реальності в Україні не спостерігається, тому не має чітких правил і процедур функціонування громад і регіонів, і тим більше – їх відтворення та примноження. Оскільки в Україні дійового самоврядування немає, то побудова федерального державного устрою тягне за собою посилення зловживань на місцях, тому місцеве самоврядування й так не існуватиме.

Властивими для України проблемами функціонування публічної влади є істотний дисбаланс у розподілі повноважень між органами публічної влади, переважання елементів авторитаризму та ієрархічних зв'язків у публічній владі, непрозорість та проблеми її відкритості, надмірний формалізм процедур на фоні неналежних гарантій належної правової процедури, трактування демократії переважно через принцип мажоритарності, непотизм та корупцію.

З метою удосконалення конституційної моделі перерозподілу повноважень між рівнями публічної влади в Україні необхідно вирішити такі питання: а) визнати принцип субсидіарності як засаду поділу влади по вертикалі та засаду інститутів громадянського суспільства, які передбачають їх вільну ініціативу, самоорганізацію та саморегулювання; б) конкретизувати фінансові, бюджетні, податкові, ресурсні інструменти економічної самодостатності місцевого самоврядування; в) трансформувати місцеві державні адміністрації в інститут влади на зразок французького префекта, покликаного забезпечувати адміністративний контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та забезпечення узгодження регіональних політик і вирівнювання розвитку регіонів (земель); г) ввести інститут муніципальних омбудсманів; д) здійснити дерегулювання (лібералізацію) економічної діяльності та громадських об'єднань. При цьому узгодження регіональних місцевих і державної політик має забезпе-



чуватися комплексною реформою податкової системи на засадах децентралізації адміністративно-територіального устрою та формування публічної влади на засадах субсидіарності між державою, проміжною публічною владою і місцевим самоврядуванням. Такі засади організації влади визначають її децентралізацію; за умов, коли Україна не оволоділа належними практиками публічного управління на рівні місцевого самоврядування, про перспективи федерального державного устрою взагалі недоречно говорити. Натомість у конституційному законопроекті, доступному на офіційному сайті Верховної Ради, субсидіарність трактується як розподіл повноважень між місцевими радами та їх виконкомом, що є несамовито і люто несосвітнено з огляду на сутність змісту цього принципу.

## **1.2. Демократична легітимність адміністрації та публічної служби**

На перший погляд демократичний принцип не має безпосереднього стосунку до публічного урядування та публічної служби, оскільки для них прийманні відносини ієрархії. Цей традиційний погляд ґрунтується на протиставленні адміністрації та публічних службовців, хоча останні є невід'ємною частиною народу, вони є такі ж самі громадяни країни. У поєднанні із республіканізмом демократія визначає кваліфікаційні та етичні вимоги до публічних службовців, їх підзвітність і підконтрольність, вимоги до якості управлінських процедур та правових актів публічної адміністрації. З точки зору публічного службовця або особи, що претендує на посади, демократизм визначає параметри рівного і справедливого доступу до публічної служби, просування по кар'єрній драбині, атестації та підвищення кваліфікації, відповідальності та зміщення з посади.

Конституція України закріплює принцип демократії як засаду організації державної влади (стаття 1), так і складову народного суверенітету (стаття 5). Таке конституційне регулювання принципу демократії визначає правові основи легітимності влади – влада народу оформлюється у вигляді участі громадян в управлінні публічними справами (стаття 38), шляхом участі у

виборах, референдумі та інших формах безпосередньої демократії, гарантією чого є демократична конституційна держава. Зміст демократії не можна трактувати абстрактно, його необхідно пов'язувати із конкретним станом суспільства, притаманними йому структурою та взаємозв'язками, конкретною історичною обстановкою. За таких умов формується система конституційного правління, заснованого на волі народу.

Демократія передбачає, що у суспільстві забезпечується баланс інтересів більшості і меншості, інтереси меншості конкретизуються у гарантіях права людини. Баланс інтересів більшості і меншості впливає із принципу рівності. Люди володіють однаковою здатністю до самовизначення або до раціональних дій чи планування власного життя [Бітем, 2005: 17-18]. Відповідно встановлюються демократичні процедури формування органів публічної влади та громадського контролю за здійсненням.

З точки зору демократичного аудиту легітимність публічної адміністрації вимірюється такими параметрами [Бітем, 2005: 58-62]:

- Наскільки систематичні та відкриті для публічної перевірки процедури урядових консультацій щодо громадської думки та відповідних інтересів у формуванні й впровадженні політики та законодавства?
- Наскільки широкі повноваження парламенту наглядати за законодавством та державними витратами. Контролювати виконавчу владу, а також наскільки ефективно ці повноваження застосовують на практиці?
- Наскільки суди здатні забезпечити підкорення виконавчої влади верховенству права; наскільки ефективними є їхні процедури забезпечення того, що всі публічні інституції та посадовці підкоряються верховенству права при виконанні своїх функцій?
- Наскільки судова влада незалежна від виконавчої влади та від усіх форм втручання, і наскільки адміністрування права піддається ефективному громадському нагляду?
- Наскільки громадянин має доступ до судів, омбудсмана чи трибуналів для захисту своїх прав у випадку зловживання владою або неспроможності уряду чи публіч-

них органів забезпечити свої законні зобов'язання, і наскільки ефективними є доступні засоби захисту прав?

- Наскільки призначення на посади і службове підвищення в публічних інституціях здійснюються відповідно до процедур, що ґрунтуються на рівних можливостях, і чи умови державної служби порушують громадянські права працівників?
- Наскільки заходи влади рівня нижчого, ніж центральний, задовольняють вимоги народу щодо доступності та здатності реагувати?
- Який рівень розвиненості добровільних об'єднань для підтримки та моніторингу прав громадян, і наскільки вони вільні від утисків?
- Наскільки ефективні процедури інформування громадян про їхні права та процедури навчання майбутніх громадян застосувати їх?
- Наскільки позбавлені свавільної дискримінації критерії надання дозволу біженцям чи іммігрантам жити в конкретній країні й наскільки легко такі люди можуть одержати рівні права громадянства?
- Наскільки суттєво основні інститути громадянського суспільства піддаються зовнішньому регулюванню в суспільних інтересах?
- Наскільки традиції та культура суспільства підтримують основні демократичні принципи народного контролю та політичної рівності?
- Наскільки народ має довіру до здатності політичної системи розв'язувати головні проблеми, що стоять перед суспільством, і своєї здатності впливати на це?

Демократія розглядається нами як передумова легітимності конституційного правління. Відповідно до цього сутністю змісту демократії є баланс інтересів більшості та меншості, законодавче забезпечення правових процедур прийняття політичних рішень. Свій вираз демократія знаходить у політичному та ідеологічному плюралізмі, парламентаризмі, місцевому самоврядуванні, участі

громадян в управлінні публічними справами (партиципації), гарантуванні основних прав і свобод індивіда, проведенні регулярних і вільних виборів, референдумів та в інших демократичних інститутах і процедурах [Чиркин, 1998: 160].

Демократія тлумачиться Конрадом Гессе як не абстрактна доктрина, а конкретний устрій історичної реальності. Демократія не може виходити із одностайної волі народу як передумови самоврядування і виходить тільки з реальної основи: розмежування і протилежності думок, інтересів, волевиявлень і домагань і при цьому існування конфліктів усередині народу [Хессе, 1981: 72].

Філіп Бенетон вважає, що ліберальна демократія будується на основі свободи кожного, тому вона передбачає рівний доступ кожного до процесу управління, чому найкраще відповідає мажоритарний принцип. Обмеженість політичного правління відповідає попередженню політичних конфліктів усередині політичних інститутів, оскільки повинні бути гарантовані права опозиції, що є умовою нормального функціонування демократії [Бенетон, 2002: 312-324].

Відповідно до цього політична система постійно адаптується до нових соціальних цілей та створює нові інститути, що забезпечують канали зворотних зв'язків між урядом та населенням. Таким чином, справедливим вбачається підхід німецького конституціоналіста Конрада Гессе, за яким у сучасних умовах принцип мажоритарності в структурі демократичного устрою зумовлений підпорядкуванням політичного процесу праву (режиму конституційності), тобто цілям «раціоналізації політичного процесу», який здійснюється за чіткими, твердими і передбачуваними правилами [Хессе, 1981: 72].

На думку Віктора Цветкова, взаємодія демократії і державного управління полягає у таких моментах: а) через призму категорій форми і змісту – формою виступають демократичні інститути суспільства, а їх змістом – владно-управлінська діяльність; б) цілепокладання, тобто механізм формування цілей державного управління – «об'єктивно існуючі потреби та інтереси людей»; в) методи і засоби досягнення поставлених цілей; г) організаційно-державна структура суспільства як сукупність функціональних компонентів, які втілюються у системі держав-

них органів; д) зворотні зв'язки між ефективністю управління та досконалістю демократичних інститутів; е) зворотні зв'язки між правом і демократією [Цветков, 2007: 321-332].

П'єр Розанвалон розглядає публічну адміністрацію та публічну службу через призму легітимності наближеності, яка ґрунтується на системному тлумаченні доступу громадян до управлінських публічних послуг та вищих управлінських посад:

«Наближеність означає в цьому випадку присутність, увагу, співпереживання, співчуття, в яких змішуються фізичні й психологічні дані; овна означає факт «існування поруч» у різних сенсах слова. Як взаємодія наближеність відповідає певному способу зв'язку між тими, ким управляють, і тими, хто управляє. Бути близькими для тих останніх означає у цьому випадку бути доступними, сприйнятливими, вміти слухати; це означає також відгукуватися, охоче давати пояснення, не ховаючись за букву функціонування інституції; це означає бути на очах, діяти прозоро щодо громадськості; це означає давати суспільству можливість висловлюватися, враховувати його думку. Поняття наближеності означає також уважен ставлення до особливості кожної ситуації. Бути поряд – ц думати про кожного, діяти з урахуванням різноманітності контекстів і умов, надавати перевагу неформальному врегулюванню проблем перед механічним застосуванням норми» [Розанвалон, 205-206].

На думку Вінсента Острома, демократичність управління ґрунтується на таких елементах: 1) припущенні, що всі можуть брати участь у державних справах; 2) врахуванні при прийнятті важливих рішень застережень від усіх членів спільноти та її обраних представників; 3) обмеженні наказової влади до необхідного мінімуму; 4) зміні статусу адміністративних функціонерів – від начальників до державних службовців [Остром, 71]. Однак припущення про можливість всіх брати участь у публічному урядуванні навряд чи відповідає рівності можливостей, складно собі уявити, що кожен громадянин однаковою мірою є компетентним в управлінні публічними справами. Тому тут слід говорити про рівні компетентностей та ступінь участі громадян в

управлінні публічними справами. Звідси й існує цілий каскад засобів демократичних процедур, які й визначають участь громадян у сфері публічного управління.

**1. Місцеві ініціативи.** У системі демократії часто застосовуються місцеві ініціативи, які можуть проявлятися принаймні у трьох формах: місцевій правотворчій ініціативі, громадських роботах та самооподаткуванні жителями територіальної громади. Зокрема, громадські роботи передбачені законодавством деяких зарубіжних країн. Такий засіб розглядається як факультативний, оскільки він насамперед пов'язаний із статусом осіб, які наділяються певними публічними функціями на рівні місцевого самоврядування. Так, згідно з § 17 Положення про общини землі Баден-Вюртемберг у Німеччині, особа, якій «доручають роботу на громадських засадах, повинна виконувати її безкорисно та відповідально». Особа, що працює на громадських засадах, зобов'язана на конфіденційній основі реалізувати виконання своїх функцій, а також не може представляти чий-небудь домагання чи інтереси, спрямовані всупереч общини, якщо вона не діє в якості представника закону. Зокрема общиною може бути покладене виконання громадських робіт, пов'язаних з муніципальними виборами чи іншими важливими соціально-побутовими роботами. Це положення орієнтує на дисциплінованість та відповідальність жителів общини під загрозою заходів адміністративної відповідальності (абз. 3 § 16 Положення).

**2. Громадські слухання.** На рівні місцевого самоврядування також часто застосовуються громадські слухання. Вони також є формою безпосередньої демократії, яка забезпечує насамперед гарантії періодичних звітів депутатів місцевих рад та прямих зустрічей виборців з сільським, селищним, міським головою. Предмет громадських слухань детально розглянутий Миколою Корнієнком (програми розвитку територіальної громади, фінансово-бюджетні питання, приватизація муніципальної власності тощо). Згідно з принципом демократичної участі формою громадських слухань є громадські експертизи та громадські обговорення проектів правових актів органів місцевого самоврядування.

**3. Звіти виборних і посадових осіб.** Наприклад, згідно зі ст. 13 Закону про місцеве самоврядування територіальна громада має право проводити громадські слухання, зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслухати їх, порушити питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення. Такі слухання повинні проводитися не рідше одного разу на рік і пропозиції, що вносяться за їх результатами, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

**4. Громадські експертизи проектів правових актів органів публічної влади.** Ця процедура насправді демонструє реальний рівень прозорості і публічності органів влади. Попереднє обговорення змісту і передбачуваних наслідків правових актів органів публічної влади є важливим елементом їх демократичної легітимності. Важливим є заслуховування висновків провідних експертів, аналітичних центрів, науково-дослідницьких установ, які спеціалізуються на сфері суспільних відносин, що має врегулювати проект правового акту. Для цього необхідне забезпечення реального представництва експертного співтовариства та відповідних організацій і установ, що забезпечується шляхом попереднього повідомлення стосовно проведення обговорення проектів правових актів. Невідкладне ухвалення правових актів без громадської експертизи допустиме лише як виключення і воно має відповідати засадам пропорційності, якими має бути забезпечений баланс між публічними і приватними інтересами за допомоги достатніх і доречних засобів, що переслідують легітимну мету.

**5. Свобода зборів, мітингів, походів та демонстрацій** (ст. 39 Конституції) є важливим засобом виявлення громадських інтересів та засобом громадського тиску на діяльність органів публічної влади. Ці форми народовладдя громадяни використовують для підтримки органів влади або найчастіше з метою протесту та здійснення впливу на органи публічної влади. Разом з цим у такий спосіб громадяни можуть виражати свою позицію з певного питання надбанням засобів масової інформації та громадськості.

**6. Збори громадян.** На рівні локальної демократії значну роль відіграють збори громадян. Збори громадян дають змогу територіальним колективам обговорювати питання місцевого значення та ухвалювати владні рішення. На відміну від референдуму та виборів тут поєднується спільне обговорення, пошук рішення та його прийняття. Вони служать важливим засобом участі громадян у здійсненні різноманітних самоврядних функцій, виступають методом підвищення рівня відповідальності у здійсненні місцевого самоврядування, вираженням ініціативи, підвищенням політичної культури. Одночасно вони служать засобом громадського контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Як зазначає Олександр Батанов, збори громадян можна розглядати в ролі засобу народовладдя та форми здійснення місцевого самоврядування; організаційної форми діяльності громадських організацій та структурного елементу інших форм народовладдя; форми реалізації конституційних прав і свобод – засіб волевиявлення; комплекс природних прав; засіб зворотного зв'язку між громадянами та публічною владою [Батанов, 187]. Така багатофункціональність інституту зборів громадян створює широкі можливості їх впливу на діяльність органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Способи правового оформлення публічної служби визначаються розумінням юридичної природи цього інституту. Сьогодні найбільш поширеними є дві основні теорії публічної служби: статутна і договірна.

Згідно зі статутною теорією (французькі вчені Дюгі, Оріу, Лабадер) публічна служба принципово відрізняється від інших професій. Особливість публічної служби полягає в тому, що вона заснована актом парламенту – формальним законом, який визначає статус діяльності службовців. Відповідно – відносини між службовцем і адміністрацією засновані на законі, а не у формі договору найму чи, навіть, підряду. Службовець не наймається державою, а приєднується до тих правил, які визначені законом та існують незалежно від адміністрації. Таким чином, публічна служба відображає публічно-правову сферу регулювання.



Договірна теорія виходить з того, що в основі публічної служби повинен лежати договір між адміністрацією та службовцем. Ця теорія поширена у англо-американській доктрині. Зокрема, у Сполученому Королівстві службовцями визнаються особи, які найняті міністерствами у цивільній якості та фінансуються із державного бюджету на підставі парламентського акта. Статутне право цих країн надає широкі повноваження міністерствам щодо укладання договорів із службовцями.

Якщо розглядати державну службу з точки зору забезпечення компетентності прийняття управлінських рішень та їх правонаступності незалежно від мінливого політичного курсу, виникає проблема кваліфікації державної служби з точки зору політико-адміністративних відносин.

Згідно з теорією державного управління, т. зв. „нового державного менеджменту”, повинен бути відновлений пріоритет політичного аспекту у політико-адміністративних відносинах. Прибічники цього підходу вважають, що політики втратили контроль над постійно розширюваними адміністративними системами і їм необхідно встановити нові форми контролю над бюрократією, особливо у сфері формування політичного курсу і постановки завдання для державних службовців з тим, щоб підвищити ефективність їх діяльності, в т.ч. знизити витрати.

Однак із середини 1990-х рр. поновилася дискусія з приводу повернення до „класичного” державного управління, зокрема щодо перегляду системи відповідальності, а також на удосконалення політичних можливостей адміністрації [Верхейн, Рабренович, 6-7].

Особливо актуальним є вирішення цього питання для України, оскільки у системі організації державної служби є характерним: 1) слабка диференціація політиків та чиновників (службовців), що значною мірою посилює залежність останніх від політичного курсу; 2) відсутність належної системи консультацій між чиновниками та політиками при прийнятті владних рішень.

На думку Дж. Свари, дихотомічна модель політика – адміністрація заснована на ідеї демократичного контролю та принципові верховенства права. Політичний курс повинні визначати вибрані

демократичним шляхом посадові особи, а виконувати – управлінці. Поділ цих двох гілок обмежує можливості корупції та збільшує ефективність їх діяльності, на яку може негативно вплинути надмірне втягнення політиків у деталі механізму управління.

Один із політиків, який запровадив систему політика – адміністрація, В. Вільсон намагався скоріше посилити незалежність чиновників-управлінців і захистити їх від втручання політиків, ніж обмежити їх участь у процесі розробки політичного курсу.

Веберівська теорія бюрократії також може бути інтерпретована таким чином. Головним завданням Вебера було не забезпечення переваги політиків над бюрократією, а, навпаки, усунення можливості узурпації адміністративної влади політичними лідерами.

Абербах, Рокман і Путнам виділяють три моделі політико-адміністративних відносин: 1) вже розглянуту модель політика – адміністрація; 2) модель обмеженої участі чиновників у формуванні політичного курсу, яка передбачає надання експертної оцінки на основі своїх знань та інформації, у той час як політики виробляють систему соціальних цінностей і мають більше можливостей для політичного маневру; 3) третя модель передбачає участь у політиці як політиків, так і чиновників; 4) змішана модель передбачає, що розмежування між ступенем участі політиків та державних службовців у процесі формування політичного курсу поступово нівелюється і спостерігається тенденція до зближення обидвох груп [Верхейн, Рабренович, 6-7].

Формування кадрів державної служби через процедуру набору на державну службу є однією із складових елементів державно-службових відносин. У зв'язку з цим необхідно коротко зупинитися на основних моделях формування державної служби.

Загальноновизнаним у світовій практиці є формування державної служби на засадах системи заслуг (merit system). Ця система передбачає, що формування публічної служби повинне відповідати критеріям: а) кваліфікаційної прийнятності претендента на посаду (вік, освіта, ділові якості, стаж, набір умінь та навичок тощо); б) заборона набору на публічну службу та просування на ній виходячи із політичних мотивів та оцінок. Таким

чином гарантується професійність і стабільність публічної служби, її відмежування від політичної діяльності та доцільності.

Протилежним до системи заслуг є формування публічної служби за системою здобичі (spoils system), яка передбачає формування та просування на публічній службі виходячи із політичних міркувань. У цій системі будь-який службовець може бути зміщений з посади з політичних мотивів без належного правового обґрунтування. У авторитарних режимах це може виливатися у вигляді періодичних, т. зв. “чисток” державного апарату, обґрунтуванням чого є політичний курс. Такими аргументами як правило виступають: звільнення певних посадовців зумовлено тим, що вони ніби-то працювали на колишній режим, і вони не здатні належним чином виконувати свої обов’язки при новому режимі; збереження старого апарату є політично недоцільним, “політичним самогубством”, оскільки лише прибічники переможців можуть втілювати в життя їх політичні доктрини. Сьогодні майже ні одна країна у світі не визнає наявності такої системи формування публічної служби.

Сучасною модифікацією системи здобичі є патронатна система. Наявність такої обґрунтовують необхідністю визначати на основі закону патронажні посади, які поєднують у собі два основні елементи: а) ця категорія службовців призначається за політичною процедурою, як правило, главами держави або главами урядів інколи за погодженням з парламентом (заступники міністрів, держсекретарі, вищі чини у поліції, керівники центральних відомств); б) на основі дискреційних повноважень, які передбачають широку свободу розсуду, призначаються особисті помічники чи консультанти глав держав, глав урядів, міністрів та інших політичних діячів. Патронатна система ніби поєднує взаємозв’язки між управлінням та політикою. Перелік патронатних посад визначається законом і вони можуть також бути визначені із міркувань збереження державної таємниці. Інші категорії службовців набираються у відповідності із системою заслуг.

Згідно зі ст. 38 Конституції України громадянам гарантується рівне право на доступ до державної служби, а також служби в органах місцевого самоврядування. Таким чином, Основний Закон визначив сферу діяльності публічних службовців сферою держав-

ного управління та місцевого самоврядування. Конституційне положення про рівність у доступі до публічної служби можна трактувати принаймні у таких аспектах: а) гарантії рівних можливостей доступу до вакантної посади в органах держави та місцевого самоврядування; б) презумпція відповідності претендента на посаду, який повинен відповідати визначеним у законі критеріям допустимості на публічну службу, насамперед щодо належного рівня освіти, особистих моральних та ділових якостей; в) формування та забезпечення системи ефективної освіти та перепідготовки кадрів, які дають змогу претендентові здобути належну освіту та практичні навички щодо здійснення функцій та завдань, покладених законом на публічного службовця; г) обов'язок пройти відкритий конкурсний відбір на вакантну посаду відповідно до встановлених законом кваліфікаційних критеріїв.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України законом можуть встановлюватися детальні критерії до окремих категорій державних службовців, зокрема встановлення певних кваліфікаційних вимог: “Кваліфікаційні вимоги зумовлені родом і характером діяльності... посадових осіб, а тому не можуть розглядатися як обмеження громадян у користуванні рівним правом доступу до державної служби... До... кваліфікаційних вимог належать, зокрема, життєвий досвід та соціальна зрілість, які набуваються з досягненням певного віку. Критерієм у законодавчому встановленні кваліфікаційних вимог до віку є доцільність” [РКС № 5-рп/2000].

Згідно зі ст. 25 Міжнародного пакту про цивільні та політичні права кожен громадянин повинен мати право і можливість допускатися у своїй країні на загальних умовах рівності до публічної служби без будь-якої дискримінації та без необґрунтованих обмежень. У ст. 2 цього Пакту встановлено, що кожна держава має поважати та забезпечувати всім особам, які перебувають на її території та під її юрисдикцією, права, визнані у цьому Пакті, без будь-якої різниці, зокрема стосовно раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного або соціального походження, майнового становища, народження або іншої обставини. У відповідності з принципом верховенства права рівний доступ до публічної служби є

однією із засад демократичного ладу та забезпечення вільного розвитку індивіда.

У відповідності із конституційним принципом рівного доступу до служби в органах держави і місцевого самоврядування таким правом володіють громадяни України, які досягли повноліття, мають професійну освіту, володіють на належному рівні українською (державною) мовою. Згідно із конституційним принципом гарантованості вільного розвитку, використання і захисту російської, інших мов національних меншин України законом може встановлюватися вимога знання мови національної мови у місцях їх компактного проживання претендентом на посаду у публічній службі.

Не можуть бути прийняті на публічну службу особи, визнані судом недієздатним або обмежено дієздатними, якщо вони позбавлені судом права обіймати посади в органах публічної влади. Також може перешкоджати прийняттю на публічну службу наявність певного захворювання (підтвердженого висновком медичної установи), родинні або близькі стосунки з іншими безпосередньо підпорядкованими державними службовцями, іноземне громадянство, відмова від проходження процедури допуску до державної таємниці (у випадку, якщо робота пов'язана з цим), відмова від надання відомостей про доходи і майно [Чиркин, 279-280].

Основою для правового механізму забезпечення рівного доступу до публічної служби в Україні є відбірний характер процедур прийняття на посади публічної служби і процедур прийняття на посади публічної служби і процедур усіх подальших призначень при просування по службі [Філіповський, 343]. В Україні процедуру конкурсного заміщення посад у державній службі запроваджено вперше з 16 грудня 1993 року із прийняттям Закону про державну службу.

У більшості демократичних країн конкурсна процедура – єдиний можливий спосіб доступу на публічну службу, а тому це є головною ознакою, за якою відрізняються публічно-службові відносини від трудових відносин громадян, що зайняті в органах публічної влади. Публічні службовці при прийнятті на службу вперше на посаду, класифіковані за рівнем необхідної для їх заміщення освіти і професійної підготовки, за відбірною проце-

дурою і далі призначаються при просуванні по службі на подальші посади за результатами відбірної процедури.

Порівняльно-правовий аналіз формування публічної служби показує, що у різних країнах застосовують різноманітні механізми заміщення посад. Зокрема, у Франції прийняття на службу поєднується із проведенням відкритого конкурсу із подальшим навчанням (близько двох років) у школах державних службовців, після завершення якого складаються іспити та здійснюється призначення на посаду. В Іспанії достатньою умовою для заміщення посади на публічній службі є проходження конкурсного відбору, навчання у спеціальній адміністративній школі на відміну від Франції не вимагається. У Німеччині одна із найжорсткіших систем підбору кадрів на публічну службу. Кандидати після отримання університетської освіти повинні скласти перший державний іспит і пройти протягом двох-трьох років підготовчу службу (стажування на різних посадах та навчання). Вони повинні здати другий державний іспит і отримати звання “асесора”. Завершується добір кандидатів на вакантні посади у публічній службі співбесідою.

На відміну від України в зарубіжних країнах, як правило, не існує кадрового резерву публічної служби. Очевидним є висновок, що функції кадрового резерву у ряді європейських країн виконують навчання у спеціалізованих школах управління та стажування на різних посадах у державному апараті.

Конкурс на заміщення посад застосовується до переважної більшості державних службовців, хоча стан правового регулювання у цій сфері є небездоганим, про що буде сказано нижче. Конкурс – це особлива процедура підбору кадрів на вакантні державні посади відповідно до рішення конкурсної комісії на основні певних кваліфікаційних критеріїв та компетентності претендентів.

Правовою процедурою проведення набору кадрів до публічної служби є конкурсне провадження, яке за своїм родом є адміністративною процедурою. У конкурсному провадженні можна виділити такі стадії: 1) підготовка до проведення конкурсу; 2) проведення конкурсного іспиту та співбесіди; 3) прийнят-

тя рішення за підсумками конкурсу; 4) оскарження прийнятого рішення; 5) виконання прийнятого рішення.

Відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону про державну службу прийняття на державну службу на посади третьої-сьомої категорій здійснюється на конкурсній основі. Поза конкурсом можуть прийматися особи на патронатну службу, що виправдовується характером їх служби, що пов'язана з виконанням доручень відповідних керівників. Сьогодні в Україні на відміну від зарубіжних країн все більшого поширення набуває практика розширення кола посад, на які можуть прийматися громадяни на державну службу поза конкурсом. Зокрема, Закон України "Про місцеві державні адміністрації" визначає перелік посад (перші заступники і заступники голови обласних і районних держадміністрацій – ст.ст. 10, 46, посадових осіб, які призначають керівників апаратів обласних і районних держадміністрацій – ст. 44), заміщення яких здійснюється за погодженням голови місцевої державної адміністрації, а також тих, які призначаються одноособово головою місцевої держадміністрації (керівники управлінь, відділів та інших її структурних підрозділів). Згідно із Законом про державну службу такі призначення стосуються окремих категорій державних службовців, які обіймають посади третьої-шостої категорій.

У цьому плані українське законодавство містить елементи системи здобичі у формуванні державної служби, що не відповідає сучасним світовим демократичним стандартам функціонування державної служби. Таким чином існує порушення ст. 38 Конституції, яка гарантує доступ на державну службу за результатами конкурсного відбору без певних дискримінаційних ознак (наприклад, лояльності до певних соціально-політичних сил чи розсуду керівника, в основу якого покладено питання політичної доцільності, а не критерії професійних чи особистих ділових якостей претендента).

Згідно з Конституцією обмеження прав і свобод людини повинно базуватися на основі закону, у якому обмеження основних прав відповідно до загальносвітових стандартів основних прав людини повинно переслідувати легітимну мету, що досягається шляхом визначення суспільного консенсусу в рамках парламентської законодавчої процедури. Тому вищезазначене дає

змогу зробити висновок, що чинне законодавство про державну службу містить цілу низку дискримінаційних елементів, які досягають на сутність конституційного права на рівний доступ до публічної служби. Ці положення повинні бути узгоджені зі змістом цього конституційного принципу (ст. 38).

Проходження державної служби – це тривалий процес, що починається з виникнення публічно-службових відносин, тобто з моменту заміщення особою публічної посади, з подальшим переміщенням працівника по службі, проведенням оцінки та атестації публічних службовців, та завершується припиненням цих відносин.

Під проходженням державної служби маються на увазі правовідносини, що характеризують виникнення, зміну та припинення публічно-правового становища службовця. До таких відносин належать: заміщення вищестоящої вакантної посади; присвоєння чергового кваліфікаційного розряду; збільшення розміру грошового утримання; зарахування до кадрового резерву; направлення на перепідготовку і підвищення кваліфікації; направлення на стажування [Ноздрачов, 351]. У процедурному значенні змістом проходження державної служби є сам процес проходження певних стадій та здійснення певних процедур перебування на державній службі – починаючи з прийняття на службу та її припинення, з урахуванням просування та переміщення по службі та обсягу повноважень за конкретною посадою у державному органі або його апараті [Коваленко, 351].

Основна проблема в Україні стосовно доступу до публічної служби є непрозорі правила проведення конкурсного відбору і відзначена вже вище існуюча ще донедавна тенденція до зниження кола посад, які заміщаються на основі конкурсного відбору. Законодавство про публічну службу майже не регулює питання конкурсного відбору на публічну службу, віддаючи цей пласт правовідносин на відкуп регуляторної діяльності уряду та міністерств і відомств, що є постійним джерелом зловживань і свавілля. Тому адміністративна реформа також має бути спрямована на належну конкретизацію і деталізацію правил конкурсного відбору якомога широкого кола публічних службовців на основі закону, який має відповідати критеріям законності, тобто



інтенсивності законодавчого регулювання інституційних та процедурних аспектів конкурсних процедур.

Ключовим моментом для проходження державної служби є переміщення по службі. Воно здійснюється шляхом: зайняття більш високої посади; присвоєння службовцю більш високого рангу. Просування державного службовця може мати місце за таких умов: наявності вакантної посади; наявності необхідної освіти, спеціалізації, досвіду роботи, знання Конституції і законодавства; наявності необхідного стажу державної служби; проходження конкурсу тощо.

В одних країнах право на переміщення виникає у працівника автоматично і не обумовлене наявністю вільних вакансій, в інших воно можливе лише при звільненні вакансії.

Підвищення ступеня служби звичайно не пов'язане із зміною посади службовця. Протягом всієї своєї службової кар'єри службовець може пропрацювати на одній посаді, підвищуючись за ступенями адміністративної ієрархії. При цьому змінюються права і обов'язки працівника, збільшуються пільги і привілеї, підвищується розмір утримання. Утримання чиновника нижчого класу, але високої ступені, може часом бути більшим, ніж у чиновника більш високого класу, але нижчої ступені.

Підвищення класу, як правило, тягне за собою отримання нової посади і тому залежить від звільнених вакансій. При підвищенні класу вирішальну роль відіграють заслуги претендента, і не всі службовці протягом своєї службової кар'єри можуть переміщатися у класі.

Від підвищення по службі слід відрізнити підвищення за посадою, яке є можливим навіть у випадку, коли чиновник залишається у рамках свого класу. Для кар'єрних службовців необхідною умовою просування працівника є вислуга років. Після того, як працівник пропрацював визначену законом кількість років у певному званні, ранзі або ступені, у нього з'являється право на підвищення ступеня. Чим вищий ступінь, на який претендує службовець, тим більше років йому необхідно пропрацювати на попередньому.

Право службовця на просування по службі має об'єктивний характер, але воно проблематично трактується в якості суб'єктивного права. Це пов'язано з тим, що просування по службі здійснюється на основі розсуду керівника за результатами конкурсу або атестації. Головним принципом при цьому визнається такий: публічний інтерес до оптимального заміщення посад повинен мати пріоритет перед особистим інтересом службовця, що домагається просування по службі. Особа, яка домагається просування по службі, може захистити свої права у судовому порядку лише у вузькому розумінні – шляхом оскарження рішення про атестацію за результатами випробування чи здачі іспитів, на підставі чого компетентний орган влади повторно розглядає питання про просування цього службовця на вищестоящу посаду.

Право-домагання на заміщення вищестоящої вакантної посади у службовця також не виникає і у тому разі, якщо він тривалий час заміщає одну і ту ж посаду. При встановленні відповідності службовця займаній посаді, його здатностей і професійних якостей державний орган володіє свободою розсуду при прийнятті рішення про просування цього службовця по службі. Критерієм просування службовця у разі наявності кількох претендентів є проведення конкурсу на звільнену вакансію.

Складовими елементами просування по державній службі є: 1) випробування при заміщенні посади; 2) атестація; 3) конкурс; 4) кваліфікаційний екзаме́н; 5) ротація; 6) реорганізаційні процедури.

Під випробуванням при заміщенні посади розуміють виконання службовцем повноважень за заміщуваною посадою, що не створює юридичних підстав для присвоєння кваліфікаційного розряду і для надання службовцю гарантій від звільнення за спрощеною процедурою, визначеною у законі. Державний орган може встановити випробування як для громадян, що вперше приймаються на посаду, в тому числі і за результатами конкурсу документів, так і для службовців при переході на посаду державної служби із одного корпусу служби в інший. Встановлено строки випробування – від трьох до шести місяців.

При атестації здійснюється перевірка ділової кваліфікації службовців з метою визначення рівня його професійної підготовки і відповідності займаній посаді, а також вирішення питання про присвоєння службовцю чергового рангу або категорії, звання чи класного чину. Атестація службовців проводиться періодично. Після проведеної атестації службовців видається наказ державного органу або його керівника, в якому аналізуються результати проведеної атестації, затверджуються заходи щодо проведення чергової атестації та поліпшення роботи з кадрами.

Під конкурсом розуміють процедуру підбору кадрів на вакантні посади у відповідності з рішенням державної конкурсної комісії. Рішення державної конкурсної комісії є обов'язковим для державного органу та його керівника. Воно являється юридичною підставою для призначення на відповідну посаду або відмови у такому призначенні.

Основною метою конкурсу є створення умов для реалізації права громадян на рівний доступ до публічної служби, а також відбору на публічну службу таких громадян, які у стані виконувати функції за посадою, володіють для цього необхідними моральними якостями, професійними знаннями, інтелектуальними здібностями.

Ротація у системі просування по службі включає командування на іншу посаду; відкомандування (тимчасове направлення) на іншу посаду та прикомандування на службу в інший державний орган. При цьому можуть істотно змінюватися умови державної служби, зокрема у розмірах грошового утримання, гарантій, обмежень, пільг і преференцій. Про зміну істотних умов служби службовець повинен бути попереджений за два місяці.

При реорганізаційних процедурах може мати місце реорганізація державних органів (злиття, приєднання, поділ, виділення, перетворення) або їх ліквідація і пов'язані з ними заходи щодо скорочення чисельності або штату службовців. У таких випадках службовцю повинна бути запропонована посада у тому ж органі, а у разі неможливості – в іншому державному органі.

Так сам, як у випадку із конкурсним відбором, законом не врегульовано відповідно до стандарту правової визначеності питання проходження публічної служби, насамперед, атестації, підвищення кваліфікації тощо, надаючи надмірно широку свободу розсуду адміністрації, що потенційно загрожує надмірному обмеженню прав публічних службовців. У цьому контексті законодавство про публічну службу підлягає інтенсивному переглядові.

Як правило державна служба припиняється із досягненням службовцем граничного віку перебування. Допускається також відставка службовця на підставі його заяви за вислугою років (наприклад, у Франції при стажі 15 років). Згідно зі ст. 31 Закону про державну службу відставкою вважається припинення державно-службових відносин за письмовою заявою державного службовця, який займає посади першої або другої категорії, та наявності підстав, передбачених законом. Під такі умови підпадають обставини такого характеру: принципова незгода з рішенням державного органу чи посадової особи, а також етичні перешкоди для перебування на державній службі; примушування державного службовця до виконання рішень, яке суперечить чинному законодавству, може заподіяти значної матеріальної чи матеріальної шкоди державі, фізичним і юридичним особам; стан здоров'я, що перешкоджає виконанню службових повноважень.

Подання заяви про відставку не означає її прийняття та звільнення працівника. Орган, який приймає рішення, може відхилити таку заяву, а державний службовець, що подав її зобов'язаний надалі виконувати свої службові повноваження. Разом з тим працівник може оскаржити таке рішення керівника до суду (ст. 55 Конституції), оскільки у цьому випадку може мати місце використання примусової праці (ч. 3 ст. 43 Конституції).

Державна служба також припиняється за звільненням працівника, якщо буде встановлено професійну непридатність до виконання службових обов'язків. У цьому разі звільнення здійснюється адміністрацією за погодженням із представницькими органами службовців (профспілок, паритетних комісій тощо). При цьому за звільненим службовцем може залишатися право на вихідну допомогу.

Службові відносини можуть припинитися на підставі застосування до службовця суворого адміністративного стягнення – звільнення зі служби, що має наслідком втрату чиновником права на пенсію.

При закінченні служби службовцеві може бути заборонено займатися деякими видами діяльності протягом певного періоду з моменту її закінчення. Наприклад, у Великій Британії службовці трьох найвищих ступенів протягом двох років після відставки мають право поступити на роботу у приватну сферу лише за згодою уряду, а службовці двох перших ступенів за дозволом комітетів радників при прем'єр-міністрові [Облонський, 266-267].

Таким чином, поточне законодавство у сфері публічної служби не відповідає вимогам якості закону, оскільки воно навіть не встановлює основні засади, послідовність стадій та сутність їх змісту стосовно проведення конкурсу, просування по службі та атестації публічних службовців. Це питання віддано на відкуп регулювання на рівні підзаконних нормативно-правових актів, що суперечить статтям 57 і 64 Конституції. Адже вони стосуються як обсягу і змісту прав і свобод людини (стаття 57), а також критеріїв їх обмежень, які можуть встановлюватися виключно Конституцією і законами (стаття 64 і поєднані зі статтею 38 Конституції). Тому законодавство про публічну службу у цьому напрямі має бути конкретизоване і приведене у відповідність із Конституцією.

### **1.3. Принцип пропорційності у публічному урядуванні**

Державна влада може накладати тільки ті обов'язки, які є необхідними для досягнення суспільної мети. Термін “необхідні засоби” тут розуміється як “вимушені” і з мінімальними обмеженнями з боку державної влади основних прав людини. Принцип пропорційності можна сформулювати так: індивідуальний тягар покладатиметься на особу державним правовим актом тільки у тій мірі, яка необхідна для досягнення певної легітимної та суспільно необхідної мети.

Принцип пропорційності неодноразово згадується у випадках виникнення спорів між державними органами та окремими особами стосовно порушень та обмежень їх прав і свобод.

Наприклад, у Німеччині принцип пропорційності використовується Конституційним судом ФРН для визначення відповідності законодавства та інших державних правових актів конституційним нормам, цінностям та принципам. Принцип пропорційності є суддівським критерієм визначення відповідності (пропорційності) обраних засобів поставленим легітимним цілям. Проте, цей принцип прямо не закріплений в Основному законі ФРН 1949 року, тобто, він не є позитивною конституційною нормою.

У 1965 році Конституційний суд ФРН в одному зі своїх рішень зазначив: “У Федеративній Республіці Німеччині принцип пропорційності є неписаним конституційним принципом. Він походить від принципу верховенства права, а отже, з природи основних прав, оскільки вони відбивають загальне право на свободу громадянина від держави і можуть бути обмежені державними органами тільки у разі переслідування абсолютно необхідного публічного інтересу”. Принцип пропорційності виступає як правова гарантія захисту основних прав. Оскільки він має конституційне значення, він є обов’язковим не тільки для виконавчої та судової влади, а й для законодавчої.

У застосуванні принципу пропорційності у ФРН можна визначити три контрольні моменти: 1) засоби, які обираються законодавцем у нормативному акті, оптимально слугують досягненню легітимної мети; 2) обрані засоби мінімально обмежують гарантовані конституційні права та цінності; 3) зазначені засоби розумно та адекватно співвідносяться з переслідуваними цілями.

Наприклад, приймаючи рішення в дуже відомій справі керівника служби розвідки Німецької Демократичної Республіки М. Вольфа, який організував розгалужену шпигунську мережу у ФРН та координував успішну її діяльність, Конституційний суд ФРН зазначив, що розвідники Східної Німеччини не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за шпигунство проти Західної Німеччини, оскільки це порушує принцип пропорційності. Порушення полягає в тому, що кримінальним перес-

лідуванням на обвинувачених покладається надмірний тягар у світлі об'єднання Німеччини.

Згідно з позицією Конституційного суду (трибуналу) Польщі, принцип пропорційності співвідноситься з принципом справедливості й відповідає таким стандартам: а) правові акти мають ухвалюватися лише у разі необхідності захисту публічного інтересу; б) правові акти мають бути максимально спрямовані на досягнення поставлених цілей; в) між цілями правових актів та додатковими обов'язками, що покладаються на громадян у результаті їх прийняття, повинен існувати баланс.

Серед конституцій республік колишнього СРСР принцип пропорційності найбільш повно закріплений у Конституції України та Конституції Російської Федерації, в яких, зокрема зазначено, що права і свободи людини і громадянина можуть бути обмежені лише у тій мірі, в якій це необхідно з метою захисту основ конституційного ладу, моралі, здоров'я, прав та законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни та безпеки держави.

Конституційний суд Російської Федерації у низці своїх рішень розтлумачив значення цього принципу: а) будь-які обмеження можливі тільки на підставі закону в передбачуваних Конституцією цілях та лише в межах, що є необхідними для нормального функціонування демократичного суспільства (постанова КС РФ від 17.09.1993 р.); б) законодавець, визначаючи засоби та способи захисту (державних інтересів), повинен використовувати лише ті з них, які у конкретній правозастосовній ситуації виключають можливість несумірного обмеження прав і свобод людини і громадянина (постанова КС РФ від 27.03.1996 р.); в) держава, навіть маючи мету запобігти випадкам зловживання правом, для того, щоб здійснення конституційних прав не порушувало прав та свобод інших осіб, повинна використовувати не надмірні, а тільки необхідні та суворо обумовлені цілями засоби. Цей принцип сумірного обмеження прав та свобод, що закріплений у ч. 3 ст. 55 Конституції Російської Федерації, означатиме, що публічні інтереси, перелічені у цій нормі, можуть виправдати правові обмеження прав та свобод,

якщо вони адекватні соціально виправданим цілям (постанова КС РФ від 13.06.1996 р.).

Принцип пропорційності визнає й Європейський суд з прав людини, який розтлумачив окремі положення Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод: “обмеження на свободи, що гарантуються Конвенцією, мають бути “пропорційні легітимній меті, яка переслідується цими обмеженнями”, а також “між засобами, що обираються, легітимною метою та встановленням відповідних обмежень має існувати розумне пропорційне співвідношення”, оскільки “в основі всієї Конвенції лежить пошук справедливого балансу між загальними інтересами суспільства і вимогами щодо захисту основних прав індивіда”. Суд у Страсбурзі не тільки контролює здійснення органами державної влади країн, що підписали Конвенцію, своїх повноважень, у тому числі дискреційних, на предмет розумності, обережності та чесності, а й вимагає, щоб рішення цих державних органів ґрунтувалися “на належному сприйнятті відповідних фактів”, а державне втручання було розумно необхідне для досягнення переслідуваної легітимної мети.

З метою запобігання свавільним законам, на думку суду, необхідно дотримуватися двох основних вимог: 1) закон має бути загальнодоступним, щоб громадянин знав: саме до цих конкретних дій та обставин застосовується саме цей закон; 2) норма не є нормою закону, доки вона не сформульована достатньо чітко, щоб громадянин згідно з нею міг регулювати свою поведінку, а у разі надання йому кваліфікованої консультації – розумно передбачити наслідки, до яких призведе певна його дія.

Дотримання принципу пропорційності є обов’язковим для України при визначенні змісту обмежень “згідно з законом” на конституційні права, перелічені у статтях 29-36, 39, 41-44, 47, 54 Конституції України, відповідно до інтересів національної безпеки та охорони громадського порядку, здоров’я та моральності населення, захисту прав і свобод інших людей тощо. Такий висновок ґрунтується на визнанні обов’язковою і без спеціальної угоди юрисдикції Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції для України, тобто для всіх державних і муніципальних органів,



фізичних та юридичних осіб. Тому принцип пропорційності є обов'язковим для українських судів при визначенні змісту обмежень “згідно з законом” на ці права відповідно до суспільних інтересів.

Принцип пропорційності вперше був сформульований Європейським судом, але своє нормативне закріплення дістав у статті 3в, яка була введена у Договір про Європейське співтовариство Маастрихтським договором 1994 року: “Будь-які дії Співтовариства не мають поширюватися далі того, що необхідно для досягнення цілей цього Договору”.

Принцип пропорційності дістав свій вияв у попередніх проектах Конституції України, зокрема, у статті 59 проекту Конституції України в редакції від 26 жовтня 1993 року: “Конституційні права і свободи особи не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених цією Конституцією і прийнятими на її основі законами, з метою захисту прав і свобод інших осіб, охорони здоров'я і громадської безпеки. Такі обмеження мають бути мінімальними і відповідати засадам демократичної держави”.

У висновку Венеційської комісії “За демократію через право” щодо Конституції України 1996 року, що прийнятий на 30 пленарному засіданні 7-8 березня 1997 року, окремо зазначається, що “на жаль, разом із загальними положеннями про можливі обмеження прав людини у попередньому варіанті частини першої статті 64 вилучено і принцип пропорційності, передбачений у частині другій тієї самої статті. Оскільки багато обмежень, передбачених окремими статтями Конституції – наприклад обмеження свободи думки і слова, передбачені частиною третьою статті 34, – є доволі широкими, то важливо, щоб Конституційний Суд України тлумачив різні обмеження прав людини у світлі загальноправового принципу пропорційності”.

Гарантією прав людини й основоположних свобод є правовий порядок у суспільстві. Основою такою правового порядку є забезпечення свободи індивіда. Свобода індивіда тлумачиться багатоаспектно. Можливість індивіда реалізації можливостей свого розвитку безпосередньо залежить від його поваги аналогічних можливостей та прав інших осіб. При цьому індивід є віль-

ний у виборі варіанта своєї поведінки. Однак такий вибір є обмежений, оскільки поведінка повинна відповідати правовим критеріям. Інакше інтереси індивіда не будуть забезпечені правовими засобами, а у разі порушення ним норм права – переслідуватися державою на законних підставах. Таким чином, зворотню стороною медалі гарантій основних прав і свобод є критерії обмеження основних прав.

Відповідно до принципу зв'язаності держави правом сутність обмежень основних прав полягає у забезпеченні легітимного втручання держави у приватну автономію індивіда з метою забезпечення загального блага. Саме критерії обмеження основних прав свідчать про те, що сучасна концепція основних прав і свобод не може тлумачитися вузькими рамками лібералізму.

Принцип зв'язаності правом визначає те, що основні права можуть бути обмежені обґрунтовано, виключно на правових засадах із додержанням пропорційності. Такі обмеження повинні переслідувати легітимну мету. Розглянемо ці критерії.

**1. Законність.** Допускається обмеження основних прав виключно на основі закону, оскільки таке повноваження народ делегує виключно парламентові як вищому представницькому органу влади. Прийняття закону саме парламентом гарантує відкриту дискусію стосовно правового характеру можливих обмежень, які можуть накладатися на індивіда при здійсненні суб'єктивного права.

У випадку регулювання соціальних прав парламент надає досить широку свободу розсуду уряду та адміністрації у сфері здійснення політики соціально-правового захисту. При цьому у законі повинні бути визначені засоби та інструменти можливого обмеження прав людини, тобто які засоби уряд і адміністрація не вправі визначати на свій розсуд. Є також неправомірним делегування законодавцем повноважень урядові стосовно обмеження прав людини.

Разом з тим на практиці такі повноваження парламент в окремих випадках делегує місцевим представницьким органам. Місцеві ради як місцеві колегіальні органи вправі накладати окремі обмеження, якщо це прямо впливає із Конституції та

законів, які визначають їхній статус і повноваження. Однак такі дії місцевих органів влади підлягають правовому контролю адміністративними судами. Принципово важливим у цих випадках, щоб дії виконавчої влади та органів місцевого самоврядування базувалися на Конституції і законах України.

**2. Легітимність.** Правовою основою обмеження прав людини є загальне визнання його суспільної необхідності, існування настійливої потреби визначення меж здійснення суб'єктивного права з урахуванням інтересів інших осіб. Гарантією загального визнання необхідності обмеження є вільне обговорення наслідків, що випливають із обмеження суб'єктивного права. Важливим є визначення такого обмеження, яке б не посягало на сутність права людини і не створювало надмірних обмежень у його здійсненні. Інакше обмеження буде нелегітимним.

Визначення меж, форм і засобів обмежень основних прав можливе у рамках парламентської процедури шляхом прийняття закону. Делегування парламентом повноважень урядові щодо обмеження прав людини не відповідає принципу верховенства права, а тому така делегація є нелегітимною. Гарантією конституційності обмежень основного права є судовий контроль над конституційністю закону, що їх запроваджує.

Прикладом неправомірного обмеження прав людини в актах органів виконавчої влади є постанова Кабінету Міністрів від 26 вересня 2007 р. № 1169, якою уряд намагався врегулювати питання щодо отримання дозволу суду на обмеження прав людини й основоположних свобод<sup>1</sup>. Така постанова суперечила

---

<sup>1</sup> Пункт 14 Порядку отримання дозволу суду на здійснення заходів, які тимчасово обмежують права людини, та використання добутої інформації передбачали розширювальне тлумачення підстав для отримання такої інформації у порівнянні із положеннями Конституції України. Всупереч положень статті 32 Конституції України, яка передбачає, що збирання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди можливе лише на основі закону «лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини», аналізований положення Порядку вводить ще критерії «інтереси контррозвідки», «забезпечення безпеки під час здійснення розвідувальних заходів», «захист сил, засобів та інформаційних систем і облікових даних розвідувальних органів та джерел розвідувальної інформації, а також з метою її доведення до підрозділів, правоохоронних органів, органів державної влади та *інших заінтересованих органів* у випадках, передбачених законом» [виділення моє – М.С.].

У свою чергу, пункт 15 Порядку не відповідає європейським стандартам права на ефективний правовий захист та належну правову процедуру (due process of law): «У разі,

конституційним принципам верховенства права (ст. 8), законності (ст. 19, ч. 2), сутнісному змісту обмежень прав людини й основоположних свобод (ст. 64), а також стала втручанням уряду в законодавчу сферу парламенту, як це визначено ст. 92 Конституції України, пізніше зазначена постанова була скасована. Цей правовий акт цілком відобразив традиційне розуміння природи влади як своєрідного *imperium* чи *jus patrimonium* з боку суб'єктів владних повноважень, що грубо суперечить ідеї обмеження влади правом.

**3. Зміст критеріїв обмежень** основних прав чітко не визначений Конституцією України. Конституційна регламентація обмежень основних прав є диференційованою і залежить від особливостей здійснення конкретного суб'єктивного публічного права. Наприклад, право власності (ст. 41) обмежене його соціальною функцією, зобов'язальним характером (ст. 13), правами, свободами та гідністю інших громадян, інтересами суспільства, охороною екології і природних якостей землі. Тому у теорії основних прав і свобод, у зарубіжній практиці та діяльності Європейського суду з прав людини вироблені такі критерії обмеження основних прав і свобод.

*А. Суспільна необхідність* обмеження основних прав базується на тому, що таке обмеження необхідне для суспільства, оскільки існує потреба захисту більш важливих суспільних цінностей, ніж міркування особистих інтересів особи. В одному із своїх рішень Конституційний суд ФРН, зазначив, що метою розгляду конституційних скарг є не лише захист індивідуальних інтересів, а забезпечення балансу приватного та публічного інтересу. Відповідно до усталеної практики Європейського суду з прав людини обмеження основних прав повинно кореспондуватися із інтересами демократичного суспільства, тобто таке обмеження повинно бути забезпечене легітимними парламентськими процедурами. Сутність суспільної необхідності полягає в

---

коли запобігання скоєнню чи припинення злочину та / або затримання особи, яка перебуває у розшуку, потребує здійснення невідкладних заходів, інформація може негайно передаватися засобами зв'язку з дотриманням правил конспірації». Таке положення відкриває шлях до адміністративної сваволі, оскільки виводить оперативно-розшукові заходи за межі судового контролю.

тому, що інтереси суспільства мають більшу вагу, ніж широке здійснення суб'єктивного публічного права, тому воно і потребує обгрунтованого обмеження.

*Б. Національна безпека.* В умовах реальної загрози нормального функціонування інститутів публічної влади та суспільства існує можливість у виключних випадках обмеження здійснення основних прав. Таке обмеження ґрунтується на надзвичайному характері загроз соціальним, політичним, економічним, інформаційним засадам суспільства, що несе в собі потенційну загрозу їх сталого розвитку. Воно може здійснюватися з міркування відведення загроз від найважливіших життєвих благ людей (життя і здоров'я, забезпечення мінімальних життєвих благ для існування тощо). З міркувань національної безпеки існує необхідність обмеження прав людини й основоположних свобод в умовах воєнного і надзвичайного стану.

*В. Громадський порядок і безпека.* Здійснення основних прав може бути обмежене з метою запобігання масових безпорядків та заворушень. Причиною таких обмежень може служити припинення масових заворушень, якщо вони загрожують правам і здоров'ю людей, належному функціонуванню публічних служб тощо. В Україні такі обмеження застосовувалися судами щодо місця і часу проведення мітингів та зібрань з метою забезпечення упорядкованого функціонування установ та закладів, функціонування державних і муніципальних служб тощо. Цей критерій обмеження не може застосовуватися таким чином, щоб створювати істотні перепони у здійсненні суб'єктивного публічного права.

*Г. Права і свободи інших людей.* Цей критерій кореспондується із положенням ст. 23 Конституції. Необхідною умовою вільного розвитку індивіда у суспільстві є правова визначеність. Неправомірним є зловживання правом, тобто здійснення суб'єктивного публічного права на шкоду правам та інтересам інших осіб. Держава покликана забезпечити незалежний і неупереджений судовий розгляд таких обставин з метою забезпечення справедливості. Права і свободи інших людей можуть служити загальним критерієм для визначення конкретних обмежень законодавцем. Поліцейські структури на цій підставі можуть обмежувати основні права шляхом вчинення конклюдентних дій (за-

конної вимоги припинити дії, якими вчинюються перешкоди правам і свободам інших людей, або затримання особи у невідкладних випадках при вчиненні правопорушення тощо).

*Д. Моральність населення* є складним критерієм обмеження основних прав. За своєю логікою питання моралі є предметом судової оцінки, яка завжди носить суперечливий характер. Навіть Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях часто посиляється на те, що національні органи такі питання можуть інтерпретувати більш компетентно. Тому визначення єдиних критеріїв моральності є складним завданням. Моральність тлумачиться в залежності від обставин конкретної справи. Питання моральності завжди тісно пов'язані із релігійними питаннями, культурою, традиціями та звичаями, які є звичайними для конкретної спільноти. Моральність може стосуватися і корпоративної етики, усталеної ділової практики чи трудових відносин тощо.

*Е. Неупередженість і незалежність правосуддя.* Повага до суду і правосуддя є важливою умовою здійснення неупередженого і незалежного правосуддя. Вчинення тиску у будь-якій формі на правосуддя може служити підставою для притягнення винних осіб до юридичної відповідальності. Якщо особа вчиняє дії, спрямовані на формування упередженої позиції суду у конкретній справі (наприклад шляхом низки публікацій про особисте життя судді, що розглядає справу), можуть бути застосовані обмеження основного права, що визначені безпосередньо у законі. Це є важливим, оскільки судді є уразливими і вони часто не можуть відповісти на критику. Разом з тим відкрите обговорення питань, пов'язаних із здійсненням правосуддя, також складає значний суспільний інтерес і тому його обмеження повинно бути законним, обґрунтованим та відповідати суспільним інтересам.

**4. Пропорційність (сумірність) обмеження основних прав.** Принцип пропорційності є поширеним у країнах Європи і також передбачався у проекті Конституції України (ст. 64), однак з політичних міркувань був вилучений при її ухваленні. Цей критерій визначає сумірність між здійсненням основного права та необхідністю його обмеження. Саме критерій пропорційності забезпечує обґрунтований і легітимний характер обмежень основ-

них прав. Придатність обмеження основних прав визначає лише законодавець, це не є прерогативою ні уряду, ні правосуддя.

*А. Адекватність засобів покладеній меті.* Заходи, пов'язані з обмеженням основних прав, повинні бути необхідними для досягнення законної мети. При цьому можуть накладатися такі обмеження, які є достатніми для досягнення суспільного блага та створюють мінімальний вплив на здійснення основного права.

*Б. Неприпустимість надмірних обмежень.* Заходи, пов'язані з обмеженням основних прав, не можуть накладати такі обмеження, які б посягали на сутність права, забезпеченого конституційним захистом.

Прикладом надмірного обмеження є регулювання свободи пересування фізичних осіб. Сьогодні фактично зберігається в істотних своїх елементах режим прописки, відомий ще з часів СРСР, який пов'язувався з доступом осіб до соціальних благ (надання медичних, освітніх послуг, деяких соціальних пільг тощо) та можливістю здійснення окремих основних прав. У часи Радянського Союзу із режимом прописки були також пов'язані істотні перепони у реалізації права на освіту, працю, житло, доступ до соціальних послуг, вільний вибір місця проживання та свободу пересування.

Обмеження повинні кореспондуватися із характером та змістом суспільних цінностей, на забезпечення яких здійснюється таке обмеження. На практиці складно встановити, якими повинні бути критерії сутності основного права. Разом з тим важливим є додержання таких вимог, що б не дозволяли накладати такі обмеження, які б унеможливлювали здійснення основного права. Сутність обмеження є відмінною від сутності заборони. Обмеження характеризує дозвільний правовий режим, тобто межі дозволяння.

Однак досвід деяких країн свідчить про несумірність накладених обмежень, що призводить до їх критики у міжнародному співтоваристві. Зокрема, антитерористичні заходи, що вживає уряд США, оцінюються як несумірні із ідеєю прав людини (особливо гарантії habeas corpus), оскільки посягають на їх

сутнісний зміст та унеможливлюють їх здійснення. З іншого боку у вітчизняній практиці широко застосовується практика надання суддями дозволів спецслужбам на прослуховування розмов, перегляд кореспонденції, що можна розглядати як непропорційне втручання у приватне життя особи (privacy).

*В. Неприпустимість сваволі.* Держава не повинна допускати сваволі у відносинах стосовно приватних осіб. Це суперечить довірливості у відносинах між особою та державою, що може стати джерелом взаємної ворожості у суспільстві. Термін «свавілля» тлумачиться складно. Насамперед, свавілля пов'язане із зловживанням влади, внаслідок чого створюються перепони у здійсненні основного прав. Із сваволею пов'язане прийняття очевидно необґрунтованих рішень, які мають вади законності. Свавільне застосування закону суперечить принципам правової держави та верховенства права. К. Екштайн виділяє такі форми прояву сваволі: сваволя при встановленні права, сваволя при застосуванні права, сваволя у результаті та в обґрунтуванні правового акту [Екштайн, 59]. Також у якості форми сваволі може служити приклад довільного тлумачення правової норми судом, але не помилки при їх тлумаченні. Свавільне застосування права є несправедливим та порушує принцип рівності.

*Г. Заборона формалізму* полягає у неприпустимості застосування права, що приводить до втрати його сенсу. Формальне застосування права може проявлятися у створенні штучних бар'єрів на шляху реалізації права, встановленні додаткових строків, умов для визнання прийнятності заяви або скарги. Прикладом надмірного формалізму є діяльність адміністративних та судових органів, якими створюються штучні перепони шляхом зволікання у строках розгляду або неповноти розгляду заяви чи скарги. Формалізмом також є витребування непотрібних довідок або документів, які не мають безпосереднього стосунку до справи тощо.

Наприклад, при розгляді Європейським судом з прав людини справи Совтрансавто-Холдинг проти України було встановлено низку фактів формального застосування права судами загальної юрисдикції, що привело до порушення права на справедливий і неупереджений суд: «Суд відзначає, що після першої касації арбітражні суди, здається, не виконали вказівки, викла-



дені Вищим арбітражним судом у своїй постанові..., тоді як, відповідно до українського законодавства, ці вказівки були обов'язковими для судів нижчої ланки. Вищий арбітражний суд зробив зауваження судам нижчої ланки, що ті недостатньо взяли до уваги факти у справі та аргументи заявника, однак арбітражний суд Київської області у своїх двох рішеннях... обмежився тим, що знову відхилив позов заявника, не конкретизувавши мотиви відхилення. Крім того, рішення у справі... було винесене судом без надання заявнику можливості подати свої пояснення на слуханнях».

Важливим у обмеженні надмірного формалізму є вирішення справи у розумні строки. Однак для вітчизняного правосуддя термін «розумні строки» може служити джерелом свавільного застосування права. Процесуальне законодавство України тяжіє до детального визначення строків вчинення процесуальних дій та розгляду справи, хоча практика його застосування все одно не демонструє повагу суду до додержання розумних строків розгляду справ. У зарубіжних країнах надають перевагу критеріям «розумного строку». Тобто тривалість процесуальних дій визначає суд, виходячи із того, скільки необхідно часу для її вчинення при звичайних обставинах (поведінка сторін, кількість свідків, складність справи, доказова база, необхідність вчинення певних процесуальних дій, призначення експертиз тощо).

**5. Вичерпний характер переліку підстав для обмеження основних прав** є очевидним критерієм, оскільки він впливає із принципу верховенства права. Головним критерієм визначення меж здійснення прав людини й основоположних свобод є Конституція України, на якій можуть базуватися конкретизація та деталізація цих підстав у законі. Обмеження прав і свобод людини може встановлюватися лише на основі закону і містити вичерпний перелік підстав таких обмежень. Обмеження прав людини й основоположних свобод неприпустимо здійснювати шляхом прийняття актів урядом чи адміністративними органами, чи органами місцевого самоврядування. Сама Конституція недосконала у цьому відношенні, оскільки у статті 33 не встановлюються критерії обмеження свободи пересування і поселення,

обмежуючись загальним посиланням на те, що такі обмеження встановлюються законом (тобто посилання на закон).

**Обмеження та гарантії прав людини та основоположних свобод.** Гарантіями основних прав і свобод є право людини на захист її гідності. Право на охорону державою гідності індивіда кореспондується із обов'язком посадових осіб і всіх працівників державних структур поважати гідність людини та означає: 1) ніщо не може бути підставою для його приниження; 2) будь-які заходи впливу на неправомірну поведінку особи з боку працівників правоохоронних органів не повинні бути спрямовані на приниження гідності; 3) необхідне уважне, безкорисливе і моральне відношення до задоволення прав і законних інтересів людини; 4) повинні додержуватися етичні норми у поведінці державних органів у поводженні з людьми у складних для них життєвих ситуаціях, особливо з людьми похилого віку, інвалідами, учасниками війни [Лазарєв, 151].

Гарантії основних прав і свобод розглядають у контексті конституційного механізму їх забезпечення [Колодій/Олійник, 217-245], а саме: конституційних норм, самих основних прав і свобод, обов'язків, юридичної діяльності, законності і правосвідомості, стадій реалізації конкретного основного права. Умовами забезпечення належних гарантій основних прав автори розглядають: наявність Основного Закону, який не можна змінити довільно; похідний характер державної влади від волі народу; конституційне закріплення основних прав і свобод та засобів і способів їх здійснення; наявність незалежної судової влади; реальна можливість захисту основних прав і свобод у правозахисних установах [Колодій/Олійник, 223].

У західній правовій доктрині прийнято вважати, що змістом конституційного захисту основних прав і свобод є захист особи від необґрунтованого державного втручання [Ізензее/Кірхгоф]. Безпосередньо держава не може втручатися у процес захисту прав приватної особи, оскільки це є сферою приватноправових відносин, а не публічно-правових. Конституційні норми як норми вищого порядку забезпечуються опосередковано. Насамперед Конституція спрямовує законодавця належним чином регулювати здійснення основних прав і свобод. У свою

чергу це ніяким чином не звільняє суд від обов'язку заповнювати прогалини у законодавстві при тлумаченні актів у сфері приватного права.

Неповнота законодавчого регулювання основних прав і свобод може спричинити труднощі у реалізації цих прав і навіть неможливості їх реалізації. Особливо важливим є законодавче регулювання соціальних прав, без чого уряд і адміністрація не будуть мати можливості забезпечення соціального страхування, здійснення соціального захисту, пенсійного забезпечення тощо. Ця проблема посилюється й тим, що забезпечення соціальних прав залежить від асигнувань з державного бюджету.

Проблеми законодавчого регулювання (неповнота, наявність прогалин, колізій тощо) веде до зловживання виконавчої влади у сфері прав людини, вибіркового його застосування, створення невинуватених преференцій у забезпеченні основних прав окремим колам осіб. Така ситуація також створює можливості для зловживання з боку суддів, які уповноваженні тлумачити норми права і заповнювати у ньому прогалини, усувати недоліки, пов'язані із колізіями.

Діалектична єдність зобов'язуючого характеру основних прав і свобод та легітимності їх обмеження визначають зміст гарантій прав і свобод людини і громадянина. Обмеження прав людини й основоположних свобод сьогодні пов'язується із потребами боротьби із тероризмом, організованою злочинністю, запобіганням вчинення злочинів. Разом з тим такі міркування необхідно пов'язувати із підвищенням ефективності роботи спецслужб та інших правоохоронних органів. Неефективність державного апарату не може служити виправданням для встановлення на рівні закону додаткових обмежень у здійсненні прав людини чи надмірно широкої судової практики санкціонування доступу до інформації про особисті дані особи, затримання особи, проникнення в житло чи інше володіння особи чи здійснення інших обмежувальних заходів.

Таким чином, обмеження прав людини й основоположних свобод впливає на ефективність і дієвість їх гарантій. З точки зору ефективності такі обмеження повинні бути пропорційними та справедливими. Тому запровадження та здійснення обмежу-

вальних заходів у сфері прав людини повинні забезпечувати баланс між приватними та публічними інтересами. У випадку вирішення питання судом про санкціонування владного втручання у здійснення суб'єктивного публічного права існує необхідність забезпечення такого балансу, виходячи із міркувань гуманітарного виміру діяльності публічної влади. Дієвість владних структур у забезпеченні прав людини й основоположних свобод вимірюється через процесуальну економію, доступність правових процедур захисту, відкритість та публічність владної діяльності, заборону владної сваволі, добросовісного і належного здійснення адміністративних процедур. Знаходження такого балансу між приватними і публічними інтересами і визначатиме вимір обмежень прав людини й основоположних свобод відповідно до принципів верховенства права.

#### **1.4. Принцип рівності та правові імунітети в публічному урядуванні**

Забезпечення рівності і справедливості – одна з важливих проблем будь-якої держави і суспільства. Категорія рівності належить до фундаментальної філософської, політико-правової, етичної проблеми, має виходи на актуальні питання як історії людства, так і сучасності. Ключовим питанням суспільно-політичної думки є з'ясування сутності рівності людей і шляхів її досягнення. Багато відомих філософів намагалися дати відповідь на це «вічне» питання, намагалися прогнозувати розвиток такого державного і суспільного устрою, при якому принципи рівності і соціальної справедливості були б насправді втілені в життя людей.

Теоретична розробка проблем рівності почалася ще в Античній Греції Піфагором і його учнями. У період буржуазних революцій ідеї рівності були написані на знаменах набираючої політичної ваги буржуазії і вперше закріплені в американській Декларації незалежності, у французькій Декларації прав людини і громадянина. Потім виник конфлікт між свободою і рівністю, оскільки зменшення свободи зрівнює суспільство, але одночасно

з цим воно уповільнює свій розвиток в еволюційному значенні, втрачає динамізм свого розвитку.

Справедливість – категорія оціночна. Те, що справедливо для одних, часто здається несправедливим в очах інших. Оцінка багатьох ситуацій, які, зрештою стають джерелом конфлікту між людьми, різна, якщо виходити з критерію «справедливо - несправедливо». Справедливість – категорія моралі, оцінка того, що стається з людиною і суспільством, тоді як рівність – реальність, що втілюється у фактичних обставинах. Проте досягнення повної рівності для всіх у всіх сферах життя – нездійсненна ідилія, якої намагалися і намагаються досягнути людські співтовариства.

Дотримання принципів справедливості і рівності громадян перед законом і судом є основною умовою функціонування сучасної Української держави. Всебічне утвердження правової рівності, як відзначають у літературі, – обов'язковий принцип правової держави і найважливіший критерій цивілізованості всієї правової системи<sup>2</sup>.

Незважаючи на конституційне закріплення, правова держава в Україні ще не сформувалася, оскільки її функціонування означає таку взаємодію держави і права, за якої держава, спираючись на право, регулює внутрішні правові відносини, в центрі яких є права і свободи людини і громадянина. Сьогодні існує проблема реалізації принципу рівності особи, і цей фактор перешкоджає становленню нашої держави як демократичної, соціальної, правової. Оскільки Україна на конституційному рівні проголосила себе правовою державою, то це передбачає практичну реалізацію однієї з важливих її характеристик – рівність усіх перед законом. Однак цьому перешкоджають такі чинники, як низький рівень правової культури, життя населення, корупція, бюрократизм тощо.

Реалізація ідеї справедливості в праві неможлива без встановлення правової рівності, проте заради тієї ж цілі досягнення справедливості законодавець, окрім встановлення формальної

---

<sup>2</sup> Лазарев В.М. Принцип правового равенства и юридическая ответственность (проблемы методологии и теории взаимосвязи): монография / В.М. Лазарев, В.Г. Федорова. – Волгоград: изд-во ВолГУ, 2005. – С. 3.

рівності, використовує також інші законодавчі техніки, такі, як імунітет, привілеї, пільги. Не будь-яка рівність справедлива, тому що рівність виражає характер суспільного становища самих людей, які взаємодіють між собою, а справедливість – їх ставлення до дійсності, її відповідність прогресу людства.

У будь-якому суспільстві, де присутня влада, тобто виконуються особливі публічно-політичні функції, існує і необхідність в юридичному "виділенні" осіб, що здійснюють ці, загалом непрості, функціональні обов'язки, націлені в тій або іншій мірі на впорядкування процесів задоволення інтересів різних суб'єктів.

Для якнайповнішої та якіснішої реалізації службових обов'язків, належного виконання офіційних функцій, відшкодування відповідним особам витрат, що виникають в процесі управління, і необхідні юридичні переваги, звані привілеями, пільгами, імунітетом. І хоча в суспільстві це сприймається як нерівність, без них не обійтися.

Наявність імунітету у визначених чинним законодавством осіб безперечно ставить запитання про його відповідність основоположним демократичним принципам – рівноправ'я і недопущення дискримінації. Виходячи з того, що правові імунітети є певним винятком із принципу правової рівності, в літературі існують два протилежні підходи щодо можливості їх встановлення та існування.

Метою імунітету, як зазначає І.П. Корякін, є надання додаткових гарантій захисту окремим категоріям осіб за допомоги усунення суперечностей між конкуруючими нормами права і моралі, права і права<sup>3</sup>. Правовий імунітет гарантує безперешкодне виконання корисних для суспільства функцій, забезпечуючи правову безпеку суб'єктів, що їх здійснюють. В умовах соціально-політичної та економічної кризи така функція правового імунітету є превалюючою.

Правовий імунітет надається для виконання винятково важливих і складних функцій і обов'язків. Їх здійснення завдає втрат матеріального і нематеріального характеру. Перевага сус-

---

<sup>3</sup> Корякин И.П. Иммунитет в уголовном судопроизводстве: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.09 / И.П. Корякин. – К., 2002. – С. 38.

пільних і державних інтересів над особистими, обмеження прав і свобод потребує компенсації. Звичайно, імунітет – досить специфічна компенсація, що полягає в особливому юридичному захисті особи. Саме компенсаційна функція імунітету дозволяє не відволікати суб'єкта від виконання важливих завдань, забезпечуючи його неупередженість і незалежність.

Превалювання в імунітеті публічних інтересів над особистими і, як наслідок, публічно-правовий характер цієї категорії зумовлюють і зміст її цільових установок. Тому первинним призначенням імунітету є забезпечення виконання міждержавних, державних і суспільних функцій, службових офіційних обов'язків, що передусім відображено в нормах міжнародного права. Правові імунітети є гарантіями здійснення суспільно корисних державних функцій, професійної діяльності в інтересах всіх громадян держави і не можуть розглядатися як такі, що суперечать принципу рівності.

Зокрема, в ст. 5 Протоколу до Генеральної угоди про привілеї і імунітети Ради Європи, прийнятого 6 листопада 1952 р., встановлено, що «привілеї і імунітети надаються представникам Членів не в особистих інтересах відповідних осіб, а для забезпечення незалежного виконання ними обов'язків, пов'язаних з Радою Європи». Відповідно до ст. 40 Статуту Ради Європи, прийнятого 5 травня 1949 р., «Рада Європи, представники Членів і Секретаріат користуються на території Членів такими привілеями і імунітетами, які розумно необхідні для виконання ними своїх обов'язків». Відповідно до ст. 6 Четвертого Протоколу до Генеральної Угоди про привілеї і імунітети Ради Європи, прийнятого 16 грудня 1961 р., «привілеї і імунітети надаються суддям не для їх особистої вигоди, а з метою забезпечити незалежне здійснення їх функцій»<sup>4</sup>.

Прогалиною в законодавчому механізмі є те, що в українських нормативно-правових актах, які встановлюють імунітети окремим категоріям суб'єктів, відсутні прямі вказівки на мету надання імунітетів.

---

<sup>4</sup> Право Совета Европы и Россия. Сборник документов и материалов; отв. ред. И.П. Скворцов. – Краснодар, 1996. – С.145, 163, 174.

Імунітет надається державою для забезпечення спеціального статусу суб'єкта, у зв'язку з особливим становищем, яке він займає. Він є законним правовим засобом, за допомоги якого держава забезпечує підвищений правовий захист у сфері юридичної відповідальності – сфері, де найбільш гостро сприймається будь-яка нерівність, навіть, якщо вона заснована на законі.

Суть принципу рівності громадян перед законом і судом, на думку В.Г. Даєва, полягає в рівному праві на захист зі сторони закону. Це не означає, що закон не може встановлювати відповідні винятки із загальних правил для окремих осіб з метою забезпечення здійснення покладених на них державних чи суспільних обов'язків<sup>5</sup>.

Парламентський імунітет базується на тому, що депутати виконують винятково важливу роль у сучасному суспільстві. Депутати поряд із державними інтересами виражають інтереси виборців, тобто народу, що є єдиним джерелом влади.

Правовий імунітет надається не для виконання будь-яких міжнародних, державних і суспільних функцій, а для найбільш важливих функцій для міжнародного співтовариства, держави і суспільства в цілому.

Розглядаючи завдання, які стоять перед правовим імунітетом, необхідно враховувати його комплексний характер, що зумовлює багатоплановість дії цього юридичного засобу.

Деякі автори вважають, що привілеї та імунітети закріплюють нерівність, яка виявляється, зокрема, при притягненні до юридичної відповідальності і є відхиленням від конституційних положень про правову рівність, що є недопустимим<sup>6</sup>.

Інші автори вважають, що привілеї та імунітети не порушують принципу правової рівності, оскільки він характеризує загальний (конституційний) статус особистості, тобто статус

---

<sup>5</sup> Даев В.Г. Иммуниеты в уголовно- процессуальной деятельности / В.Г. Даев // Правоведение. – 1992. – № 3. – С. 48-52.

<sup>6</sup> Руднев В.И. Иммуниеты в уголовном судопроизводстве / В.И. Руднев // Российская юстиция. – 1996. – № 8. – С. 28–29; Ведяхина К.В. Равенство перед законом – принцип российского права /К.В. Ведяхина // Вестник Волжского университета. – 1999. – № 6. – С. 36; Гуценко К.Ф. Уголовный процесс: учеб. для вузов / В.А. Басков, К.Ф. Гуценко, М.А. Ковалев и др.; под ред. К.Ф. Гуценко. – М.: Зерцало: ТЕИС, 1996. – С. 45.



людини як громадянина, члена суспільства, держави, і не враховує відмінностей у юридичному становищі суб'єктів. Будь-який принцип, в тому числі і принцип правової рівності, – це загальне правило з винятками, які виступають в якості складової частини його змісту, і право може встановлювати привілеї і пільги<sup>7</sup>.

Європейський суд з прав людини в своїй діяльності також керується цими принципами, з яких випливає, що відмінність у діях не завжди призводить до дискримінації, а державна влада користується певною свободою щодо оцінки того, чи є допустимим різний підхід відносно деяких груп<sup>8</sup>. Практика Європейського суду виробила концепцію, що дозволяє оцінювати допустимість наявних у законодавстві країн-учасниць Європейської конвенції з прав людини відмінностей, у тому числі пільг, привілеїв та імунітетів, відносно окремих осіб чи груп осіб:

1) необхідне належне обґрунтування більш прихильного ставлення до якої-небудь особи чи групи осіб;

2) про наявність забороненої дискримінації можна говорити у випадку, якщо одночасно є такі обставини:

- встановлені факти свідчать про відмінне поводження;
- відмінність є безцільною, тобто вона не може бути об'єктивно і розумно обґрунтована з урахуванням цілей і наслідків цих заходів;
- відсутня розумна відповідність між запроваджувальними засобами і поставленою метою<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для юридических вузов и факультетов] / М.В. Баглай.– М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА, 1998. – С. 173; Матузов.Н.И. Правовая система и личность / Н.И. Матузов.–Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. – С. 66; Якупов Р.Х. Правоприменение в уголовном процессе России. Юридические проблемы / Р.Х. Якупов.– М.: Изд-во МВШМ МВД РФ, 1993. – С. 73.

<sup>8</sup> Карташкин В. А. Как подать жалобу в Европейский Суд по правам человека : комментарий к правилам обращения в органы Совета Европы по защите прав человека /Комиссия по правам человека при Президенте РФ/ В.А. Карташкин.– М.: Норма – Инфра. –1998. – С.6.

<sup>9</sup> Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: Право и практика /Д. Гомьен, Д. Харрис, Л. Зваак. – М. : Изд-во Московского независимого института международного права, 1998. – С. 453-457.

Таким чином, наявність і дія привілеїв та імунітетів для окремих категорій суб'єктів не суперечить загальноновизнаним міжнародним принципам рівноправності і недопущення дискримінації. Проте кожен такий виняток із загальних правил повинен бути обґрунтованим і розумним, регулюватися належним правовим актом.

Систему імунітетів необхідно розглядати не як легітимний виняток із принципу рівності всіх перед законом і судом, а як одну із його форм.

Як зазначає О.В. Ткаля: «...всі державні органи й посадові особи, встановивши факт наявності підстав для використання імунітетних норм, зобов'язані забезпечити їх застосування незалежно від бажання особи, яка наділяється певним імунітетом. Наявність ознак принципу публічності в процесі застосування норм, в яких міститься положення стосовно звільнення осіб від виконання певних обов'язків або від юридичної відповідальності, або застосування особливого порядку притягнення до такої відповідальності, забезпечує застосування відповідних норм незалежно від волевиявлення особи, яка наділена таким імунітетом, є досить важливою гарантією беззаперечного застосування імунітетних виключень у праві»<sup>10</sup>.

Оскільки імунітет є загальноправовою категорією, що входить до системи правових відхилень від принципу рівності всіх перед законом і судом, наділяє осіб певними перевагами, з метою його удосконалення перш за все необхідно з'ясувати, як ці переваги виражаються в формі додаткових прав чи звільнення від обов'язків, кореспондують із принципом правової рівності. При цьому необхідно мати на увазі, що загальноконституційний принцип рівноправності, як і будь-який інший принцип, – загальне правило з винятками, які виступають не в ролі винятків із принципів, а в якості необхідної складової частини його змісту.

---

<sup>10</sup> Ткаля О.В. Загально-правові принципи правових імунітетів / О.В. Ткаля // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 1024-1030.

М.В. Баглай справедливо відмічає: «Рівноправність не означає, що право взагалі не може встановлювати привілеї і пільги»<sup>11</sup>.

Сама по собі правова рівність – складне явище правового життя – володіє нормативними, соціологічними і філософсько-ідеологічними характеристиками, зі своєю внутрішньою структурою, історичною детермінованістю і соціальною цінністю. Вона належить до сутнісних рис права, бо сутність соціальних явищ – явищ, породжених людиною, – у ролі, яку вони відіграють у суспільному житті.

Водночас рівноправність є лише одним із важливих компонентів більш складного і об'ємного поняття – рівності. Рівність як філософсько-соціологічне і рівноправність як державно-правове поняття знаходяться в діалектичному співвідношенні. «Рівність є системою суспільних відносин, у яких практично реалізується рівність можливостей, передбачених соціальними нормами. Рівноправність – це основна, найбільш істотна частина рівності, в якій реалізується закріплена в праві, як правовий статус особи і гарантована державою, рівність правових можливостей громадян»<sup>12</sup>.

Суть і реалізація законів повинні відповідати принципу формальної рівності, користування наданими законом правами не повинно завдавати шкоди інтересам і правам інших. Принцип формальної рівності не означає можливості тлумачити закон на користь кого-небудь, а навпаки – він дає всім можливість захищати законні права. По суті справи, основними оцінками правової рівності громадян є їх можливість вільно проводити правовий вибір, користуватися закріпленим у правах і свободах однаковим потенціалом.

Імунітети не виконують дискримінаційної функції, їх наявність у правовому житті суспільства – результат об'єктивної дійсності, оскільки право не формується саме по собі, на «пустому місці», відірвано від суспільства. Воно «виражає державну

---

<sup>11</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник для юридических вузов и факультетов /М.В. Баглай. – М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА, 1998. – С. 173.

<sup>12</sup> Сокурено В.Г. Право. Свобода. Равенство / В.Г. Сокурено, А.Н. Савицкая. – Львов: Вища школа, 1981. – С. 136.

волю суспільства, обумовлену економічними і духовними, а також національними, релігійними, демографічними, природними та іншими умовами його життя»<sup>13</sup>. Імунітет, як загальноправова категорія, є одним із способів адекватного відтворення таких умов у юридичних нормах.

Правовий імунітет слід розглядати як додаткову гарантію виконання покладених обов'язків, пов'язаних із виконанням публічних функцій представника держави, посадової особи або виконання окремих функцій під час здійснення юрисдикційного процесу. Правовий імунітет не належить до особистих прав і свобод, а знаходиться у сфері публічних правових відносин і пов'язаний з реалізацією відповідних публічних функцій посадової особи, представника держави, суб'єкта юридичного процесу<sup>14</sup>.

Специфіка конституційного принципу рівноправності полягає також і в тому, що в умовах рівних можливостей, рівних шансів для вільних, незалежних рівних особистостей результатами дії цього принципу виступають нерівності в уже набутих правах. Не реагувати на це не можна, бо «суворе дотримання формальної рівності може призвести до посилення дійсної нерівності, повне ж викоринення нерівності означає повстання проти людської природи»<sup>15</sup>.

Принцип рівноправності характеризує передусім загальний (конституційний) статус суб'єкта. Тим часом, загальний правовий статус – це статус людини як громадянина, члена суспільства, держави<sup>16</sup>, який має єдину для всіх якість і не відображає відмінностей у становищі суб'єктів.

Окремі види переваг, а саме імунітети, не повинні сприйматися як негативні винятки з принципу рівноправності, їх недопустимо вважати неправомірними, такими, що порушують принципи рівності перед законом і судом. У регулюванні суспі-

---

<sup>13</sup> Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / М.И. Байтин. – Саратов : СГАП, 2001. – С. 59.

<sup>14</sup> Ткаля О.В. Загально-правові принципи правових імунітетів / О.В. Ткаля // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 1024-1030.

<sup>15</sup> Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности / Ф. Люшер. – М.: Издательская группа Прогресс-Универс, 1993. – С. 229.

<sup>16</sup> Матузов Н.И. Правовая система и личность / Н.И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. – С. 66.

льних відносин кожна правова категорія і юридичний засіб займають своє місце. Невикористання чи використання не за призначенням тих чи інших понять, які відображають конкретну правову реальність, створює зайву суперечливість у правовій системі.

Рівність усіх перед законом є важливим принципом правової держави. У розвинутих демократичних країнах із метою захисту конституційно-правових цінностей допускається нерівність окремих громадян перед законом. Така нерівність полягає в особливому порядку притягнення до відповідальності президента, депутатів, суддів, омбудсмена.

Імунітети як винятки з принципу рівності всіх перед законом мають своє вираження в праві і, як наслідок, з об'єктивної точки зору не можуть мати протиправну природу. Імунітет – це відхилення від принципу рівності, яке аж ніяк не суперечить даному принципу, оскільки мова йде про законні, правові переваги. Рівність прав не означає, що право не може встановлювати яких-небудь винятків, таких, як імунітет.

Досягти абсолютної фактичної рівності суб'єктів права неможливо. Завжди існуватимуть відхилення від принципу формальної рівності у вигляді імунітету, пільг, привілеїв для кращого забезпечення справедливості в праві. Ще довго конституційні цінності будуть забезпечуватися шляхом встановлення особливих правових статусів для окремих суб'єктів права.

Право, що закріплює рівність усіх перед законом, через об'єктивні і суб'єктивні причини встановлює і підтримує нерівність. Якщо загальний (конституційний) статус громадянина є вираженням формальної рівності, то наявність спеціальних статусів є легальним встановленням фактичної нерівності.

Визнання імунітетів винятками із загальних норм є однією з найбільш суттєвих характеристик цього правового інституту як загальноправової категорії.

Оскільки за своєю юридичною природою імунітети є винятками з загальних правил, в літературі, яка присвячена питанням правових імунітетів, велику кількість суперечок викликає проблема співвідношення правових імунітетів із

принципом рівності громадян перед законом і судом, що знайшло своє відображення у багатьох міжнародних і внутрішньодержавних документах і закріплено в ст. 24 Конституції України: «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками». У Декларації прав і свобод людини, яка прийнята 5 вересня 1991 р. і проголосила цей принцип, підкреслюється, що ніякі особи, соціальні верстви і групи населення не можуть користуватися перевагами і привілеями, що суперечать закону (ст. 3). Закріплюючи принцип рівності громадян перед законом, Конституція України одночасно містить норми, що передбачають винятки із цього правила – відносно недоторканності і відповідальності Президента України, народних депутатів України, суддів (ст. ст. 80, 105, 126 Конституції України).

Норми, вміщені в цих статтях Конституції України, в науковій літературі часто розглядаються, як відхилення від конституційного принципу рівності громадян перед законом і судом. Принцип рівності можна охарактеризувати як юридично закріплену подібність суспільного становища людей, що полягає в їх рівності перед законом.

Розглядаючи рівність як особливу наукову категорію Г.В. Мальцев пише, що «правова рівність» охоплює два основні види рівності людей у сфері права – рівність формальна, тобто рівність громадян перед законом, рівноправність, тобто наявність прав, свобод і обов'язків, однакових для всіх громадян, що знаходяться під юрисдикцією держави, її конституції і інших законів»<sup>17</sup>.

Принцип рівності є загальноправовим принципом, що поширює свою дію на всі без винятку галузі права і законодавства. Він закріплений як у міжнародно-правовому, так і у внутріш-

---

<sup>17</sup> Мальцев Г.В. Проблемы юридического равенства в современной буржуазной идеологии / Г.В. Мальцев // Проблемы государства и права в современной идеологической борьбе. – 1983. – С. 164.

нюдержавному законодавстві. Принцип рівності – це юридично закріплене однакове суспільне становище людей, яке полягає в їх рівності перед законом.

В.С. Нерсесянц зазначає, що за своєю суттю право – це загальна справедливість, формальна рівність<sup>18</sup>. Право гарантує рівність усіх перед законом і рівність закону для всіх, виступає як реальне вираження справедливості<sup>19</sup>.

Із принципом рівності громадян перед законом і судом пов'язане і право на захист. В літературі зазначено, що сутність принципу рівності громадян перед законом і судом полягає в рівному праві на захист зі сторони закону<sup>20</sup>. Громадяни повинні мати рівний захист з боку закону, причому незалежно від будь-яких обставин, у тому числі від їх правового становища, незалежно від того, чи це свідки, обвинувачені чи потерпілі.

Варто зауважити, що правові імунітети – не єдині винятки з принципу рівності, оскільки в якості таких винятків можуть розглядатися також пільги і привілеї. Правомірність встановлення в законодавстві пільг і привілеїв зазвичай не оскаржується, припускається, що встановлення пільг відповідає принципам соціальної держави, яка неминуче передбачає певні винятки з принципу формальної рівності з метою досягнення рівності фактичної.

В.О. Четвернін, визнаючи необхідність існування пільг і привілеїв, пояснює доцільність їх закріплення в законодавстві через поєднання принципів правової держави (формальна рівність і панування права «в матеріальному сенсі») і соціальної держави (як довільного перерозподілу національного доходу на користь соціально слабких). Він виражає цю закономірність такою формулою: «рівноправність означає заборону привілеїв, а

---

<sup>18</sup> Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / Н.В. Варламова, В.В. Лазарев, В.В. Лапаева и др.; под. общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Изд-во Норма, 2004. – С. 188.

<sup>19</sup> Бербешкина З.А. Справедливость как социально-философская категория / З.А. Бербешкина. – М.: Мысль, 1983. – С. 83.

<sup>20</sup> Даев В.Г. Иммуниеты в уголовно- процессуальной деятельности / В.Г. Даев // Правоведение. – 1992. – № 3.. – С. 48.

зрівнювання в фактично набутих суб'єктивних правах можливе лише через надання привілеїв»<sup>21</sup>.

М.С. Бондар і Ю.В. Капранова вважають, що подібні винятки «слід розглядати як частину регулюючої дії конституційного принципу рівноправності: правові переваги у вигляді пільг і привілеїв (позитивні винятки із загального правового статусу) справляють стимулюючий вплив на поведінку людини і громадянина...», ось чому «...суспільно значущий результат їх встановлення виправдовує допустимі винятки з загального режиму рівноправності»<sup>22</sup>.

Таким чином, можна зробити висновок, що існування пільг і привілеїв не розглядається ні в юридичній літературі, ні в законодавстві як відхилення від принципу рівності всіх перед законом і судом.

Відносно правового імунітету думки вчених не настільки однозначні. Аналіз сучасних теоретичних робіт із питань правових імунітетів в аспекті проблеми співвідношення правових імунітетів із принципом рівності перед законом і судом дозволяє виділити серед багатьох точок зору три основні варіанти вирішення цієї проблеми. Відмінність у поглядах зумовлена неоднаковим вирішенням питання про допустимість встановлення в законодавстві яких-небудь винятків із загального принципу.

Одні вчені вважають, що правовий імунітет за своєю природою – це порушення принципу рівноправності. Основою такого підходу є погляд на правовий принцип як на загальне правило, що має абсолютний характер і не допускає яких-небудь винятків із нього. При цьому існування винятків, на думку прихильників цієї позиції, уже свідчить про порушення даного принципу, а відповідно про обмежений характер дії загального правила.

---

<sup>21</sup> Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий; отв. ред. В.А. Четвернин. – М.: Центр конституционного исследования МОНФ, 1997. – С. 108.

<sup>22</sup> Бондарь Н.С. Конституционное измерение равноправия граждан Российской Федерации / Н.С. Бондарь, Ю.В. Капранова. – Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. ун-та, 2002. – С. 47-50.



В. Басков, також негативно оцінюючи правові імунітети, характеризує їх як «індульгенції», мета яких – відділити діячів того чи іншого державного органу «від іншої частини трудящих», і робить висновок, «наскільки далекі ми від конституційного принципу рівності всіх і кожного перед законом і судом». На його думку, за наявності одного винятку із загальних правил їх не існує, а тому, яке б високе суспільне чи державне становище громадянин не займав, він, скоївши злочин (проступок), повинен нести перед законом і судом відповідальність нарівні з будь-яким іншим громадянином. Тільки в цьому випадку, вважає В. Басков, можна з усією впевненістю стверджувати, що проголошена рівність усіх перед законом і судом – реалія правової держави, а не пуста декларація<sup>23</sup>. Подібні погляди виражає і А.В. Наумов, на думку якого «... «верхи» не тільки законодавчої, але і виконавчої влади серйозно стурбовані отриманням чи не абсолютного імунітету від відповідальності за можливі порушення кримінального порядку, допущені ними за час їх перебування при владі, що без будь-якої незручності відкрито обговорюється зазвичай під приводом досягнення політичної згоди чи політичної стабільності»<sup>24</sup>.

Відступ від принципу рівності перед законом і судом, із позиції В.І. Руднева, негативно позначається на етичному кліматі суспільства, призводить до спотворення моралі, формування правового нігілізму і є живильним ґрунтом для злочинів і інших правопорушень<sup>25</sup>.

У цієї концепції є одна слабкість – автори характеризують правові імунітети як порушення принципу рівності перед законом і судом, що приводить до висновку про порушення норм конституції нормами цієї ж конституції, тобто фактично ставить питання про конституційність конституційної норми. До речі,

---

<sup>23</sup> Басков В. Все ли равны перед законом и судом? / В. Басков // Совет. юстиция. – 1993. – № 9. – С. 23.

<sup>24</sup> Наумов А.В. Проблемы совершенствования Уголовного кодекса Российской Федерации / А.В. Наумов // Ежегодник рос. права. – 2000. – С. 250.

<sup>25</sup> Руднев В.И. Иммуниететы в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.И. Руднев. – М., 1997. – С. 32.

обидві норми, що суперечать одна одній, мають однакову юридичну силу.

Другий напрям найбільш широко представлений у юридичній літературі. І хоча для обґрунтування своїх поглядів учені використовують різні ідеї, в цілому в основі цієї позиції є визнання правових імунітетів винятками з загального принципу, але ці винятки необхідні для захисту інших соціально важливих цінностей.

Такі російські вчені, як М.І. Лазаревський, О.О. Жилін, С.О. Корф, вважали, що принцип рівності громадян перед законом «не перешкоджає відступати від загального права на користь тих, хто здійснює державну функцію, щоб дати їм можливість здійснювати її нормально»<sup>26</sup>.

Такий погляд на необхідність існування правових імунітетів, на нашу думку, переважає сьогодні, хоча потреба існування подібних засобів правової нерівності може пояснюватися порізному.

Польський дослідник А. Лавнісчак розглядає існування правових імунітетів через розмежування таких понять, як «ідеальна рівноправність» та «мінімум рівноправності». Він вважає, що принцип рівноправності вимагає, щоб усе оцінювалося однаково, а це означає, що не повинно бути осіб, які не несуть відповідальності за свої вчинки. Ідеальна рівноправність, «це, між іншим, повна і беззастережна відповідальність перед однаковими судами». Мінімум рівноправності – це можливість відхилення кожного процесуального імунітету у визначених правом випадках. Досліджуючи правовий імунітет глави держави, стверджує науковець, що саме існування інституту глави держави кидає виклик принципу рівноправності стосовно закону. Проте могутність держави і народу, носієм якої повинен бути монарх

---

<sup>26</sup> Кравець І.А. Правовой статус депутатов Государственной Думы и выборных членов Государственного совета в свете теории народного представительства / И.А. Кравець // Журнал российского права. – 2000. – № 8. – С. 137.

чи президент, зауважує автор, цінуються більше, ніж абстрактний принцип<sup>27</sup>.

Вважаємо, що конституційний принцип рівності, як і будь-який інший принцип, є загальним правилом із винятками, які виступають не як винятки з принципів, а як необхідна складова частина його змісту.

У цьому випадку важливе значення має суворе цільове призначення правового імунітету, його безпосередня спрямованість на забезпечення виконання міждержавних, державних і суспільних функцій, службових офіційних обов'язків. Якоюсь мірою це виправдовує відступи від принципу рівноправності громадян перед законом і судом, що виникають при використанні цього юридичного засобу.

Розглянувши погляди науковців з даної проблематики, можна зробити висновок, що правовий імунітет, який надається Президенту України, депутатам Верховної Ради України, суддям всіх інстанцій, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, є винятком із конституційного принципу рівності всіх перед законом і судом. Це необхідно для захисту інших конституційно-правових цінностей.

Виконуючи важливі функції для суспільства і держави, посадові особи потребують відповідного захисту з боку держави. Це і є імунітет. Він гарантує правову безпеку і незалежність високопосадовців. Скасування імунітету чи його суттєве обмеження є великою небезпекою для держави.

Імунітети як норми-винятки з загальних правил, передбачені як Конституцією України, так і міжнародним законодавством із метою підвищеного правового захисту визначеного кола осіб для забезпечення ефективної діяльності з виконання міжнародних, державних і суспільно важливих функцій, а також для осіб, що потребують додаткового правового захисту з метою збереження моральних і етичних цінностей (імунітет свідка).

---

<sup>27</sup> Лавнісчак А. Ответственность главы государства в монархии и республике /А. Лавнісчак // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – 2001. – С. 149-157.

Отже, для здійснення публічного урядування, яке спрямоване на розробку та прийняття суспільно важливих державних рішень з метою забезпечення якнайповнішого задоволення суспільних інтересів та максимальної реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина необхідним засобом, що гарантує ефективну діяльність Президента України, народних депутатів та суддів, є правовий імунітет.

На наш погляд, закріплюючи правові імунітети, законодавець повинен обмежувати їх. По-перше, правовий імунітет повинен мати чітко визначене цільове призначення, яке спрямоване на користь держави, суспільства і кожної конкретної людини. По-друге, сфера застосування правового імунітету не повинна бути занадто широкою, щоб не перетворювати відступ від рівності в правило.

## **Розділ 2. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

### **2.1. Права і свободи людини в механізмі забезпечення балансу суспільних інтересів**

Людське життя – складна, багатовимірна система. Але значна його частина протікає у координатах права. Цим визначається актуальність осмислення проблем його природи, витоків, сутності, механізмів впливу на людину, його тлумачення як природного обов'язку, зовнішньої сили чи прояву людського мистецтва добра і справедливості.

Тому питання про природу, цілі, функції права, механізми забезпечення його впливу на людину як суб'єкта суспільних відносин – одна з актуальніших проблем філософського, теоретичного і практичного осмислення людського буття у соціумі упродовж усієї історії цивілізації. Основи цього процесу закладені в міфах, які і сьогодні залишаються продуктивними формами пізнання правової дійсності та визначення шляхів і суспільного прогресу, розуміння і практичної реалізації людських прав. Але їх природа надзвичайно суперечлива.

Якщо виходити з постулату про те, що мотиваційною основою людської життєдіяльності, а значить і проявів поведінки в соціальному середовищі є інтерес, то їх практичне існування у суспільних відносинах, на нашу думку, неможливе. А між тим інтерес пронизує усі сфери і рівні людського життя. Оскільки вони є джерелом суперечностей, то їх можна розглядати і як джерело суспільного прогресу. З цієї точки зору функції права можна вбачати в тому, щоб збалансувати їх до можливого рівня і забезпечити хоча б елементарну гармонію суспільних відносин, їх упорядкованість і стабільність функціонування суспільства на всіх рівнях його життєдіяльності.

Витоки складності проблеми – в суперечливій природі самої людини як соціальної істоти. Мислителі Древньої Греції пояснюють цей феномен неспроможністю абсолютної більшості членів суспільства пізнати божественний «логос», який передбачає гармонію суспільного життя. Ці ідеї лежать і в основі вчен-

ня класиків теологічних теорій (Августин Блаженний, Т. Аквінський), які вбачали причини гріховності поведінки людини в деформації наданої їй Творцем «вільної волі» і недосконалості природи самої людини.

Тому ускладнення суспільних відносин – об'єктивний наслідок розвитку цивілізації та поглиблення міжособових, групових, корпоративних, регіональних та міждержавних суперечностей, джерелом яких виступають з одного боку – інтереси, а з іншого – уявлення про шляхи і способи реалізації інтересів та цілей суб'єктів соціального життя.

З першого погляду право (позитивне) уявляється як достатній і ефективний інструмент вирішення цих суперечностей. Але видатний український мислитель Г. Сковорода (і не тільки він !) доречно зауважив, що уже саме «...право є виразом рівності нерівних можливостей», соціальних суб'єктів. А це об'єктивний результат як природних факторів самої людини, так і похідних від них соціальних факторів. Цим можна пояснити і неможливість реалізації непорочного принципу комунізму «від кожного – за здібностями і кожному – за потребами». Це, на нашу думку, і привело до повного краху утопічного ідеалу комуністичної теорії «земного царства», яке з врахуванням наведених міркувань реалізувати в земному житті неможливо.

Звідси потреба пояснення природи права, еволюції уявлень про його природу, форми і способи проявів та співвідношення з позитивним (людським) правом. У суспільному житті феномен права – одна з ключових ідей міфів, осмислення його природи філософами Древньої Греції, правознавцями Стародавнього Риму, Середньовіччя та наступних епох в історії політичної і правової думки.

Ідеальну рівновагу суспільних інтересів могло б виразити вихідне розуміння права як *«божественного принципу збереження рівноваги в природі і суспільстві»*. Для атеїстів у цій формулі пропонуємо замінити поняття «божественний» принцип на «природний» і тлумачити ці поняття як тотожні.

Такий підхід до розуміння права – підстава для висновку про відсутність потреби «позитивного» права. Але практика соціального життя свідчить, що цей «принцип» не є дійовим.

На міфічному етапі суперечностей в розумінні такої природи права не виникало. Писемні пам'ятки Древнього Єгипту: «Повчання Птахотепа» – 27 ст. до н.е., «Книга мертвих» – 27 ст. до н.е., «Повчання Гераклеопольського царя своєму синові» – 22 ст. до н.е.; «Закони Хаммурапі» (18 ст. до н.е.) – Древній Вавилон стверджують божественне джерело і сутність влади і права, тотожність божественного і позитивного в них, їх реальне втілення в суспільному житті.

Відвідавши Єгипет у 5 ст. до н.е., давньогрецький історик Геродот описав вірування єгиптян про те, що фараони правлять країною всього 11.340 років. А до цього Єгиптом правили Боги. Вони жили серед людей, а коли навчили своїх земних ставлеників мистецтву управління, то вознеслися на небо і звідти передають свою волю єгиптянам через фараонів. Тому закони фараонів – це трансформована воля Богів, якій слід підкорятися беззастережно. Ця ідея лежить і в основі розуміння «механізму» влади імператорів Китаю – суб'єктів земної влади, через яких Небеса транслиують свою волю жителям Піднебесної.

Цим обґрунтовувалась божественна сутність законів і влади, їх відповідність волі Богів і вимога їх безумовного виконання. В цій конструкції воля Небес (природне право) і «позитивне (людське) право – тотожні. В утвердженні такого світогляду в масовій суспільній свідомості були зацікавлені правлячі кола. На його основі вони утверджували розуміння рівноваги суспільних інтересів, вічність і справедливість сущих на землі правопорядків як божественних. Це віддзеркалюють і уявлення видатних мислителів Древньої Греції і Риму, які не могли подолати панівних світоглядних уявлень своєї епохи, тлумачили рабство як природне і навіть корисне явище.

Пошук шляхів та механізмів досягнення рівноваги суспільних інтересів і подолання перманентних суперечностей між людьми були предметом осмислення грецьких філософів. Вони вбачали їх причини у неспроможності пізнати природне першоджерело права – логос (божественний закон). Логос у цьому

контексті, на нашу думку, можна розглядати як вищезгаданий нами «божественний принцип збереження рівноваги у природі і суспільстві».

Очевидно на цій основі видатний представник політико-правової думки Древньої Греції Геракліт (приблизно 544 або 540-483 рр. до н.е.), аналізуючи проблеми сутності права і держави, стверджував, що життя в полісі та його закони, які його впорядковують, мають відповідати логосу<sup>28</sup>.

Але Геракліт при цьому зневажливо ставився до співгромадян, які, на його думку, в абсолютній більшості неспроможні пізнати всеохоплюючий логос. Тому демократичний порядок схвалення ними законів життя полісу вважав неприпустимим. Через свою нерівність від природи вільними і добродійними, на думку Геракліта, можуть бути тільки окремі з них, які спроможні пізнати об'єктивно закони космосу і закони суспільства, що з них випливають і поводитися згідно з їхніми приписами. На цій основі Геракліт вважав, що благо для більшості громадян – поза їх свободою. Воно полягає в їх підкоренні штучним настановам людей – полісним законам.

Цю ж ідею розвиває і давньогрецький філософ Демокрит (бл. 460-370 рр. до н.е.). Він перший з мислителів античності став на шлях заперечення божественних першоджерел законів, розглядаючи їх як продукт людського розуму, але при цьому похідних від природи, від природного порядку речей, тобто соціально обумовлених. Тому законслухняність він розглядав як критерій добродійності громадян та запоруку добробуту в державі і, разом з тим, істинно вільними і добродійними тільки мудрих людей (філософів), здатних досягнути закони природи і на цій основі – вищу справедливість. Підкорення їх штучним полісним законам вважав не обов'язковим, як і потребу для них держави і державної опіки. У сьогоденнішньому розумінні їх характеристику можна визначити терміном «порядні люди».

Не викликає заперечення думка про те, що ключовим критерієм права є ідея справедливості. Але, розвиваючи ідеї Геракліта і Демокрита про природу і джерело законів, Платон (427-

---

<sup>28</sup> Див. Фрагменты ранних греческих философов: В 2-х ч. – М., 1989. – Ч.1. – С. 217.



347 рр. до н.е.) висловив думку про те, що справедливість і справедливі закони (позитивні) – це реалізовані в житті поліса «ідеї ідеальних сутностей». Їх принцип полягає в тому, щоб кожен займався своєю справою, ніхто не привласнював чужого і не втрачав свого. Але платонівський критерій «ідей ідеальних сутностей» як джерел позитивного права, загнав у глухий кут розуміння його першоджерела. З одного боку він заперечив логос як божественне першоджерело права, але одночасно запропонував у цій якості «ідеального суб'єкта». Ним за логікою можна вважати особу фізичну або юридичну. Отже, глухим кутом тут виявилася «ідеальна сутність». Ми не знаходимо її критеріїв ні у Платона, ні у інших мислителів. Тому виходимо з того, що ідеал – це рух, а не стан, а критерія ідеалу фізичної або юридичної особи уявити собі не можемо.

Подібне тлумачення сутності влади, права і справедливості тривалий час в людській історії залишалося домінуючим, принаймні до н.е. Цей підхід частково сприйняло і християнство. Його концептуально сформулював апостол Павло у посланні римлянам: *«Нема влади не від Бога.... Всяка влада Богом установлена!»*. Але соціальна і правова реальність були цілком іншими... Покора супроводжувалася некінченими протестами проти соціального гніту і поневолення, у тому числі і в рамках релігійних рухів, зокрема, середньовічних єресей.

Вихід з протиріч розуміння права – предмет його філософського тлумачення. Ключовим і вічним у ньому є питання: що таке право? Відповідаючи на І. Кант нагадує, що «юристи до цього часу шукають своє поняття права», а Г. Флобер у «Лексиконі прописних істин» дає «вичерпну» відповідь – «невідомо, що це таке». У результаті право постає перед нами як своєрідний непізнаний об'єкт.

З онтологічної точки зору питання про природу права трансформується в питання про його «буття» взагалі, про «живе» право – у зовнішньому світі або виключно в людському досвіді, тобто про його реальність. Юристи-практики уявляють, що вони знають, з якою реальністю права мають справу, але тільки до моменту, поки їх не попросять обґрунтувати своє уявлення. Сама постановка цього питання викликає у них здивування. Але в

пошуках відповіді вони вимушені звертатися до теорії пізнання. І тут відчуття реальності теоретичного і практичного «знання» цього феномену у них швидко проходить. А далі постає дилема виходу із упика.

Відсутність єдиного підходу відповіді на питання про те, «що таке право?» найперше наштовхується на різні методологічні підходи правових шкіл: психологічної, аналітичної, соціологічної, нормативної, історичної, солідаризму тощо. Кожна з них ґрунтується на власній логічній моделі пошуку істини. Її вони намагаються поширити на всю правову реальність. І тут вступають у суперечність з іншими.

Слід брати до уваги, що головне в реальності права полягає в особливих способах проявів його впливу на людину, на сприйняття нею реальності як правової. Джерелами цієї дії є внутрішні спонукання, а не зовнішні причини. В цьому – особлива, деонтологічна логіка, за якою емпіричні засоби пізнання світу права поєднуються з оціночними, що мають цілком іншу природу.

Право, за сутністю – це ідеальна реальність стосунків між людьми, як особливого виду їх буття, що конститує людину як людину. У ньому смисл права знаходить свій вираз у ментальних установках, в ідеях і теоріях, у знаково-символічних нормах та інститутах, у людських діях та відносинах, у різних проявах правової реальності. Це вимагає аналізувати право з позицій призначення захисту прав людини, тобто з позицій повинного, а не суцього.

Але, на думку С. С. Алексєєва, практичне розуміння права частіше зводиться до суцього, позитивного, штучно створених цивілізацією проявів владної волі конкретних соціальних суб'єктів, у першу чергу держави. Тому воно має нормативний характер і призначене втілювати єдині норми упорядкування суспільних відносин. Тут право не втрачає свого ціннісного характеру. Але проблема розуміння людських цінностей вимагає подолання суб'єктивізму на основі особистих, групових, корпоративних інтересів.

Для виходу з кола розмаїття розуміння природи права, можна покласти в основу поняття правової реальності як засобу осмислення буття права. В цьому контексті правову реальність утворює «картина світу права», яку формує чинне право, наявне в існуючій правосвідомості, де взаємодіють: теорії різного рівня (включно філософські), правова ідеологія, нормативні документи, практичний досвід тощо. Тут правова реальність виступає способом організації та інтерпретації певних аспектів соціального життя – буття людини. При його відсутності реального людського (соціального) світу не існує, він зникає. У ньому світ права – це світ повинного, а не суцього. Це дозволяє розглядати право як особливий світ, автономну сферу людського буття з власною логікою і закономірностями. У результаті правова реальність є способом прояву буття права, імплементованого в буття (існування) людини.

Але онтологічна основа права як такого, його походження, не має нічого спільного з його позитивною реальністю. Бо фундамент, основа права – не фізична природа, її закони, космос. Буття реального права може тільки базуватися на пізнанні законів космосу, природи та використанні їх людиною у власних інтересах.

Традиції античних уявлень про космічні, божественні основи права живучі і сьогодні. Ми зустрічаємо чимало спроб їх відродження. Але реальність і соціальна практика організації правового життя не має нічого спільного з таким підходом.

Наука і практика пізнання права базується на реальностях правового життя. Його основою можна вважати такі відправні постулати:

а) право – позаприродне явище і жодних його підстав у природі не існує;

б) природа – царство об'єктів природи. Його закони і закономірності людина може тільки пізнати і використати, але не змінити;

в) право – царство соціальних суб'єктів. У сфері їх життєдіяльності право створює можливість обмеження суб'єктивного свавілля, виступає нормою спілкування.

На цих постулатах будується і концепція поколінь прав людини, які розмежовують: за сферами життєдіяльності – на особисті, політичні, економічні, соціальні, культурні права. За часом виникнення відносять:

➤ до першого покоління – цивільні (особисті) і політичні права, спрямовані на обмеження свавілля державної влади, її втручання в сферу особистої свободи людини, гарантії участі громадянина в політичному житті країни. Це – право на життя, захист гідності, свободи, особисту недоторканність, недоторканність житла, рівність перед законом, свободу від довільного арешту, право користування рідною мовою та ін. Їх утворюють ліберальні цінності, які стали результатом еволюції буржуазних відносин і знайшли закріплення у Великій хартії вільностей – (1215 р. Англія), французькій Декларації прав людини і громадянина (1789 р.), Біллі про права (США 1791р.) тощо;

➤ друге покоління охоплює соціальні, економічні, культурні права, що гарантують людині гідні умови життя, визначають обов'язки держави забезпечити нужденних мінімальними засобами існування, обов'язки щодо соціального забезпечення, задоволення первинних потреб для фізичного і духовного розвитку людини: права на працю, власність, підприємництво, страйки, соціальне забезпечення за віком та у разі хвороби, втрати годувальника, інвалідності; право на освіту, участь у культурному житті. Ці права виникли на початку 20 ст., але вперше одержали міжнародне визнання в Загальній декларації прав людини (1948р.);

➤ третє покоління охоплює колективні права: «солідарності» – права народів, націй, спільностей, асоціацій, засновані на солідарності людей. Вперше визначені документами, прийнятими під егідою ООН в 80-і роки 20 ст.: право на розвиток, здорове навколишнє середовище, користуватися економічним і культурним потенціалом людства, право на мир і ін.

У контексті викладеного для забезпечення рівноваги суспільних інтересів особливої уваги вимагають питання дотримання принципів права. Їх врахування часто перебуває поза увагою правозастосовних органів. Вищі принципи права України задекларовані в Конституції нашої держави. Парадоксально, але факт,

що при винесенні судових рішень ми майже не зустрічаємо посилення на принципи Конституції. Зате вони рясніють посиланнями на дріб'язкові рішення підзаконних актів, різних інструкцій, які прямо чи опосередковано суперечать один одному, конституційним принципам і правовим традиціям.

В останні роки одним з резонансних явищ такого порядку в Україні стали проблеми погашення велткої кількості валютних кредитів. Зростання курсів іноземних валют та інфляція національної грошової одиниці ускладнили проблему погашення заборгованості за кредитами. Саме у цих відносинах кредиторів і позичальників, на наше переконання, не виправдано ігноруються інтереси боржників, які стали заручниками форс-мажорних обставин. Хоча відомо, що ще в Древньому Римі був вироблений і закріплений у праві принцип звільнення від відповідальності боржника у випадку форс-мажорних обставин. Банки-кредитори ігнорують цей принцип з мовчазної згоди та благословення держави. В іншому випадку юристи банків-кредиторів знаходять такі формулювання договорів, за умовами яких позичальник при будь-яких обставинах програє. Але, повторюю, це є можливим тільки через ігнорування принципів, наслідком яких є свавілля. На жаль, жодного ефективного механізму подолання цих суперечностей поки не запропоновано.

У результаті перманентні порушення рівноваги в суспільних відносинах розмивають і руйнують механізм державної консолідації суспільства.

*Із сказаного можна зробити такі висновки:*

Питання про природу права, його цілі, функції, та механізми реалізації і впливу на суб'єктів суспільного життя, підтримання стабільності в державі були і залишаються актуальними проблемами теорії і практики регулювання суспільних відносин та забезпечення стабільності державно організованого суспільства.

Право – це не природне, а соціальне явище. Воно віддзеркалює стан та рівень соціально-економічних умов суспільства, його духовної культури. У правову реальність воно трансформується через світогляд суб'єктів соціального життя, прийняття

його як соціальної цінності, що забезпечує реалізацію цілей життєдіяльності.

Стабільність і рівновага суспільних відносин – показник консолідованих інтересів членів суспільства, його культури і добробуту всього народу. Забезпечення рівноваги суспільних інтересів вимагає особливої наявності та дотримання принципів права.

## **2.2. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав людини у публічному управлінні**

Проблема забезпечення прав і свобод громадянина у сфері публічного управління завжди є актуальною для будь-якої демократичної держави. Публічне управління як визначена публічними (суспільними) потребами у сфері взаємодії держави та громадянського суспільства владна, заснована на нормах чинних нормативних актів діяльність суб'єктів публічного управління, а саме органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, може як стримувати, так і сприяти розвитку і зміцненню прав і свобод громадян.

У Конституції України закріплено низку фундаментальних прав і свобод громадян у сфері управління державними і місцевими справами. Однак правове закріплення навіть найбільш прогресивних законодавчих конструкцій не означає їх автоматичного втілення у сферу суспільних відносин. За відсутності механізму реалізації проголошені права і свободи залишаються декларативними і сприяють швидше розвитку правового нігілізму в населення, ніж формуванню та зміцненню громадянського суспільства.

Незважаючи на те, що проблематика забезпечення прав людини і громадянина була досліджена у роботах таких вчених, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.І. Бордюнок, І.Л. Бородін, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, В.М. Горшеньов, І.О. Ієрусалімова, Р.А. Калюжний, Л.В. Коваль, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, О.Л. Копиленко, Н.Р. Нижник,

В.І.Олефір, В.Ф. Опришко, О.П. Орлюк, М.Ф. Орзіх, О.І. Остапенко, В.П. Петков, Р.С. Павловський, А.М.Подоляка, В.О. Прилуцький, П.М. Рабінович, В.М. Самсонов, О.Д. Святоцький, В.О. Селіванов, В.В. Стефанюк, С. Г Стеценко, М.М. Тищенко, Ф.Д. Фіночко, О.М. Якуба, багато питань у цій сфері ще залишаються невирішеними. До них, зокрема, належить проблема адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у публічному управлінні.

Дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у публічному управлінні вимагає перш за все визначення його дефініції, сутності, а також складових елементів, на основі яких можна робити висновки щодо ефективності функціонування зазначеного механізму та найбільш прийнятних засобів його удосконалення.

Для з'ясування механізму забезпечення прав і свобод громадян потрібно визначити, що являє собою термін «забезпечення» і як він трактується в адміністративно-правовому сенсі.

Дефініція «забезпечення» має досить широке значення і трактується як створення надійних умов для здійснення чогонебудь; гарантування чогось; захист, охорона когонебудь чи чогонебудь від небезпеки<sup>29</sup>. У зв'язку з цим у науковій літературі використовується різне його термінологічне значення, як-то: механізм «забезпечення», «реалізації», «здійснення», «гарантування» прав і свобод людини і громадянина. У словнику російської мови цей термін означає надання (постачання) чогось або кимось в достатній кількості, створення усіх необхідних умов для здійснення чогось, гарантування чогось<sup>30</sup>.

Щоб у повній мірі осягнути, що саме слід розуміти під механізмом забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління, додатково потрібно з'ясувати, що таке правове забезпечення та сфера його застосування. Правове забезпечення – це цілеспрямований вплив на поведінку людей і суспільні

---

<sup>29</sup> Чуйко З.Д. Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України / З.Д. Чуйко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – №8. – С. 85.

<sup>30</sup> Словарь русского языка: в 4 т. / АН СССР, Институт русского языка. – Т. 2.– 3-е изд. стер. – М.: Рус. яз., 1986. – 736 с.

відносини за допомоги правових (юридичних) засобів<sup>31</sup>. З точки зору А.Ю. Олійника, правове забезпечення – це вплив на права і свободи громадян за допомоги певних юридичних засобів, насамперед норм права<sup>32</sup>. З наведених тверджень можна зробити висновок, що правове забезпечення – це здійснюване державою за допомоги правових норм, приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація і розвиток. Відповідно, правове забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління необхідно розуміти як здійснюване державою за допомоги адміністративно-правових норм і сукупності адміністративно-правових засобів упорядкування суспільних відносин з метою юридичного закріплення, охорони, реалізації і розвитку прав і свобод громадян у сфері діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. З огляду на те, що відповідні суспільні відносини регулюються нормами адміністративного права, правове забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління носить адміністративно-правовий характер, далі у тексті роботи дефініції «правове забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління» і «адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян в сфері публічного управління» вживаються як синонімічні.

Сфера правового забезпечення – це сукупність прав і свобод громадян, яку можна й необхідно впорядкувати за допомоги норм права і правових засобів. При цьому до зазначеної сфери можуть належати лише відносини, що піддаються правовому регулюванню. Є різні класифікації сфер правового забезпечення<sup>33</sup>.

С. Л. Лисенко надає таку класифікацію сфер правового забезпечення: 1) сфера економічних, головним чином майнових, відносин: виробництво, обмін, розподіл; 2) сфера політичних, головним чином управлінських, відносин усередині країни і на

---

<sup>31</sup> Загальна теорія держави і права: підр. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів освіти / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.; під ред. М.В. Цвік / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х.: Право, 2002. – С. 327.

<sup>32</sup> Олійник А.Ю. Теорія держави і права: навч. посіб. / А.Ю. Олійник, С.Д. Гусарев, О.Л. Слюсаренко. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 160.

<sup>33</sup> Общая теория государства и права: Академический курс: в 2 т.; под ред. М.Н. Марченко. – Т. 2. Теория права. – М.: Зерцало, 1998. – С. 457.



міжнародній арені; 3) сфера соціально-культурних, у тому числі особистих немайнових, відносин, що належить до галузей охорони здоров'я, освіти, культури, науки, соціального забезпечення; 4) сфера судових і правоохоронних відносин, тобто відносин, пов'язаних з охороною (відверненням і припиненням порушень) суспільного порядку<sup>34</sup>.

Реальне забезпечення прав та свобод людини і громадянина є однією з найважливіших ознак правової держави та розвинутої демократії. На жаль, механізм забезпечення прав і свобод громадян в сучасній Україні ще досі перебуває на стадії розроблення, а їх реалізованість та захищеність залишаються на низькому рівні. Прагнення до побудови в Україні демократичної і соціально орієнтованої держави, формування дієздатних структур громадянського суспільства передбачає знаходження ефективних механізмів забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина<sup>35</sup>. Тому адміністративно-правове забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління знаходить своє практичне втілення через функціонування адміністративно-правового механізму забезпечення означених прав і свобод.

Взагалі механізм забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні має багато спільних ознак з механізмом правового регулювання, механізмом реалізації та забезпечення конституційних прав, свобод і обов'язків громадян. В науковій літературі механізми визначають як внутрішню будову, систему чого-небудь, сукупність станів і процесів, з яких складається певне фізичне, хімічне та інше явище<sup>36</sup>. В цьому підрозділі ми розглянемо внутрішню побудову таких явищ: а) механізм забезпечення прав і свобод громадян; б) основні ознаки цього механізму; в) його елементи та стадії. Дослідивши ці питання, ми спробуємо сформулювати поняття і окреслити внутрішню будову механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні.

---

<sup>34</sup> Лисенков С.Л. Загальна теорія держави та права. / С.Л. Лисенков – К., 2006. – С. 309.

<sup>35</sup> Актуальні проблеми прав і свобод людини і громадянина в Україні: навч. посіб. – К.: КНТ, 2009. – С. 82.

<sup>36</sup> Великий тлумачний словник сучасної української мови; уклад. і гол. ред. В.Т. Бусол. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – С. 523.

У науці існує багато підходів до забезпечення прав і свобод громадян. Так, О.І. Наливайко зазначає, що механізм забезпечення прав і свобод людини – це діяльність органів держави і місцевого самоврядування, громадських об'єднань і громадян із створення умов (гарантій) для правомірної та неухильної їх реалізації і захисту<sup>37</sup>. У свою чергу К. Горностаї наголошує, що захист прав і свобод людини та громадянина – це і є механізм забезпечення суб'єктивного права компетентними органами чи самим суб'єктом цього права.<sup>38</sup> «Механізм забезпечення прав і свобод людини та громадянина – це процес цілеспрямованої діяльності компетентних органів щодо сприяння реалізації прав і свобод людини та громадянина, їх охороні і захисту», – вказує В.О. Демиденко.<sup>39</sup>

Спираючись на ці поняття, можна сказати, що адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління – це процес діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо створення належних умов для реалізації, охорони та захисту прав і свобод громадян від протиправних дій шляхом використання матеріальних і процесуальних юридичних засобів та способів.

Слід зауважити, що в юридичній практиці існує невелика кількість обґрунтованих теоретичних поглядів щодо структури, форм і функцій механізму забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління: деякі наукові дослідження висвітлюють лише окремі його сторони. В цих роботах здебільшого описуються засоби і способи забезпечення прав і свобод громадян. Деякі автори стверджують, що права і свободи потребують лише захисту, а сам механізм забезпечення цих прав і свобод не розглядають взагалі.

---

<sup>37</sup> Наливайко О.І. Правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії права // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 12. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 22.

<sup>38</sup> Горностаї К. Захист, охорона, гарантії прав і свобод людини і громадянина: співвідношення понять // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 12. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 51.

<sup>39</sup> Демиденко В.О. Утвердження і забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина в діяльності міліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2002. – С. 9.

Всі механізми являють собою впорядковану і організовану систему, а, як відомо, кожна система має свою структуру. У своєму основному розумінні структура є внутрішньою побудовою будь-чого. Це певний склад елементів (компонентів) об'єкта. М.Д. Савенко вважає, що структуру механізму забезпечення прав і свобод громадянина у сфері публічного управління становлять правові принципи, норми (юридичні гарантії), а також умови і вимоги щодо діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб. Існує думка, що ця система взаємопов'язаних правових норм закріплює основні права та свободи громадян і встановлює гарантії їх реалізації, а також систему органів публічного управління та його апарату, які забезпечують, охороняють і захищають основні права та свободи громадян.<sup>40</sup> А.М. Колодій виокремлює такі елементи механізму забезпечення прав і свобод громадянина: а) норма права; б) правовідносини; в) акти безпосередньої реалізації прав і обов'язків; г) акти застосування норм права.<sup>41</sup> Елементами механізму правового регулювання називають також: а) норми права; б) правовідносини; в) правореалізацію та відповідні акти; г) правосвідомість і правову культуру; д) законність правового регулювання.<sup>42</sup>

Існують кілька варіантів, які відображають позиції певних науковців стосовно складових елементів механізму адміністративно-правового регулювання. В цьому підрозділі всі елементи ми розділимо на дві групи: функціональні та органічні.

Функціональними складовими частинами механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні є елементи, які значною мірою впливають на його ефективність (необов'язкові складові). Тобто функціональні складові мають можливість якісно змінити механізм адміністративно-правового забезпечення, вони суттєво вплива-

---

<sup>40</sup> Савенко М. Конституційний Суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина / М. Савенко // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – С. 74.

<sup>41</sup> Теорія держави і права: навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 136.

<sup>42</sup> Олійник А.Ю. Теорія держави і права: навч. посіб. / А.Ю. Олійник, С.Д. Гусарев, О.Л. Слюсаренко. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 123.

ють на його надійність (наприклад, чим вище рівень правосвідомості суб'єктів адміністративно-правових відносин, тим надійніше діє цей механізм) Але механізми забезпечення прав і свобод можуть існувати й самостійно. До них можна віднести такі:

1. Юридичний факт – це конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна та припинення адміністративно-правових відносин. Самі по собі норми адміністративного права не діють, вони активізуються лише тоді, коли настають необхідні для їхньої дії життєві обставини. Так, згідно із Кодексом України про адміністративні правопорушення, у разі несплати правопорушником штрафу у 15-денний строк постановою про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом. Йдеться про те, що у цьому випадку юридичним фактом є несплата правопорушником штрафу.

2. Правова свідомість суб'єктів адміністративно-правового забезпечення – система відображення правової дійсності у поглядах, почуттях, уявленнях громадян про право. Правова свідомість складається з: а) правової ідеології; б) правової психології; в) правової поведінки.

3. Законність – правовий режим суспільного життя, який характеризується неухильним дотриманням норм права всіма суб'єктами правових відносин. Як функціональна складова механізму адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян законність затребувана суспільним середовищем, державою, окремими громадянами. Законність сприяє якісному здійсненню публічного управління. Для громадян законність є засобом, за допомогою якого вони захищаються від порушення своїх прав, свобод і законних інтересів.

4. Акти тлумачення норм права є процесом, спрямованим на встановлення змісту норм права з метою їх правильної реалізації. Слід зазначити, що важливість тлумачення норм права як функціональної складової частини механізму правового забезпечення важко перебільшити. Необхідно вказати, що потреба у тлумаченні норм права виникає нерідко через прогалини, допу-

щені суб'єктом правотворчості. Як офіційне (яке можуть здійснювати спеціально уповноважені державою органи), так і неофіційне тлумачення норм права (що його може здійснювати будь-який громадянин) значною мірою впливає на функціонування механізму забезпечення прав і свобод громадян, оскільки належне тлумачення – це одна з умов правильного забезпечення норм права, яка, своєю чергою, приводить до регулювання відповідних суспільних відносин.

5. Акти застосування норм права – це прояв владного веління органів публічного управління, спрямований на забезпечення умов для здійснення суб'єктивних прав, свобод та обов'язків учасників правових відносин. Застосування можна сприймати як один із варіантів забезпечення норм права, однак втілювати на практиці його мають право лише компетентні державні органи. Результат процесу застосування норм права – акт застосування права, що являє собою результат вирішення конкретної юридичної справи.

У свою чергу, органічними складовими частинами механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні можуть вважатися ті елементи, що визначають саму суть цього явища. Такими складовими виступають: 1) норма права; 2) акти реалізації норм права; 3) правові відносини.<sup>43</sup>

Проаналізувавши наведені класифікації елементів механізму забезпечення прав і свобод громадян, ми сформулюємо таку структуру: а) норма права; б) правовідносини; в) акти реалізації норм права; г) юридичні факти; д) акти застосування норм права; е) акти тлумачення норм права; є) законність; ж) правова свідомість; з) правова культура.

Норма права – це споконвічний елемент і нормативна основа механізму правового забезпечення. Норма права являє собою загальне обов'язкове правило (модель) поведінки, яке встановлює для суб'єкта як можливий варіант поведінки – суб'єктивні юридичні права, так і необхідний варіант поведінки – суб'єктивні юридичні обов'язки. Специфічне завдання нор-

---

<sup>43</sup> Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С.Г. Стеценко – К.: Атіка, 2008. – С. 66.

ми права в механізмі правового забезпечення полягає в тому, щоб: а) визначити загальне коло людей, на яких вона поширює свою дію; б) встановити зміст суспільних відносин (зміст поведінки суб'єкта), а також об'єкти правовідносин; в) визначити обставини, за яких особа повинна керуватися цим правилом поведінки; г) розкрити саме правило поведінки вказівкою на права і обов'язки учасників відносин, що регулюються, характер їх зв'язку між собою, а також державно-примусові заходи, що застосовуються до осіб у разі невиконання ними юридичних обов'язків. Норма права набуває зовнішнього вираження в нормативно-правовому акті, який забезпечує її дієвість. Нормативно-правові акти обслуговують нормативну основу механізму правового забезпечення. Чіткість і ефективність механізму правового забезпечення залежать від правильного тлумачення норм права.<sup>44</sup>

Таким чином, механізм забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління зумовлює насамперед регулювання суспільних відносин за участі норми права.

Правовідносини в механізмі правового забезпечення – це засіб «переведення» загальних розпоряджень юридичних норм у площину суб'єктивних прав і обов'язків для даних суб'єктів.

Правовідносини в механізмі правового забезпечення виконують такі функції: а) визначають конкретне коло осіб, на яких поширюється дія норм права у цей момент; б) закріплюють конкретну поведінку, якої повинні або можуть додержуватися особи; в) служать умовою для можливого приведення в дію спеціальних юридичних засобів (прокуратурою, судом, міліцією) з метою забезпечення суб'єктивних прав, обов'язків, відповідальності.

Для механізму дії права правові принципи у цілому мають визначальне значення. Для механізму правового забезпечення вони мають значення лише у плані здійснення права, коли відображені у свідомості правозастосовувача, формують позиції

---

<sup>44</sup> Загальна теорія держави і права: підр. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів освіти / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.; під ред. М.В. Цвік / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х.: Право, 2002. – С. 331.

розсуду у конкретній ситуації. Для механізму впливу визначальними будуть принципи, сформульовані законодавцем і закріплені у нормах права. Вони не належатимуть до останнього, якщо не становитимуть частину його спеціального юридичного утворення.<sup>45</sup>

Структурною складовою механізму забезпечення прав і свобод громадян є гарантії їх здійснення, під якими розуміються умови, засоби, способи, які забезпечують виконання у повному обсязі і всебічну охорону прав і свобод особи. Поняття «гарантії» охоплює усю сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичне забезпечення прав та свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення.<sup>46</sup>

Стадії механізму забезпечення прав і свобод громадян – це процес, що складається з певних логічно взаємопов'язаних етапів. Так, С. Г. Стеценко виділяє такі стадії: 1) регламентація суспільних відносин – розробка та прийняття правових норм, які формулюють правила поведінки для учасників відносин у сфері публічного управління. На цій стадії відбувається правотворча діяльність органів державного управління зі створення правових норм і нормативно-правових актів. Скажімо, прийняття Закону України від 2 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян» – це прояв правотворчої діяльності Верховної Ради України, видання Указу Президента України від 12 січня 2007 року № 14/2007 «Про зупинення дії постанов Кабінету Міністрів України від 10 січня 2007 р. № 8 і № 9» – це прояв правотворчої діяльності Президента України, а видання Кабінетом Міністрів України постанови від 24 січня 2007 р. № 37 «Про утворення Ради інвесторів при Кабінеті Міністрів України» – це прояв правотворчої діяльності Кабінету Міністрів України; 2) на стадії виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків відбувається процес переходу від загального до конкретного, від загальних приписів

---

<sup>45</sup> Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права / І.П. Голосніченко. – К.: 1991. – С. 98.

<sup>46</sup> Юридична енциклопедія / Ю.С. Шемшученко та ін. (ред.); НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – Т. 1. А – Г. – К.: Видавництво “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 1998. – С. 555.

правових норм до конкретної моделі поведінки того чи іншого суб'єкта правовідносин. Вихідним елементом у цьому випадку є юридичний факт (фактичний склад). У рамках цієї стадії відбувається деталізація, уточнення загальних правил поведінки відповідно до конкретної ситуації; 3) фактичне використання суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. На цій стадії втілюються в життя приписи норм права в реальну поведінку того чи іншого суб'єкта.<sup>47</sup>

Таке уявлення про структуру механізму правового забезпечення широко використовується, але не є єдиним. Так, А.В. Малько описує кілька стадій правового забезпечення.

На першій стадії формується правило поведінки, яке направлено на задоволення тих або інших інтересів, що знаходяться у сфері публічного управління. Тут не тільки визначається коло інтересів відповідних правовідносин, але прогноуються перешкоди щодо задоволення інтересів, а так само й можливі правові засоби їх подолання.

На другій стадії відбувається визначення спеціальних умов, при настанні яких здійснюються загальні програми, які дозволяють перейти від загальних правил до конкретних. Як і С.Г. Стеценко, А.В. Малько також пов'язує цю стадію з виникненням юридичного факту, який використовується в якості пускового механізму для руху конкретних інтересів у юридичній сфері.

Третя стадія – встановлення конкретного юридичного зв'язку. Інакше кажучи, тут визначається, яка із сторін має інтерес і відповідне суб'єктивне право покликане його задовольняти, а яка – зобов'язана або не перешкоджати цьому задоволенню, або здійснювати певні активні дії на користь управомоченого суб'єкта.

Четверта стадія – здійснення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, при яких правове забезпечення досягає своїх цілей – дозволяє інтересу суб'єкта стати задоволеним. Акти забезпечення суб'єктивних прав і обов'язків – це основний засіб,

---

<sup>47</sup> Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С.Г. Стеценко – К.: Атіка, 2008. – С. 68.



за допомоги якого права і обов'язки впроваджуються в життя – здійснюються в поведінці конкретних суб'єктів.

П'ята стадія є факультативною. Вона вступає в дію тоді, коли безперешкодна форма забезпечення права не вдається і коли на допомогу незадоволеному інтересу повинна прийти відповідна правозахисна діяльність. Виникнення правозастосування в цьому випадку вже пов'язується з обставинами негативного характеру, що виражаються в наявності реальної небезпеки, правопорушення або прямого правопорушення.<sup>48</sup>

Проводячи паралелі між стадіями механізму забезпечення прав і свобод громадян та його органічними складовими частинами, необхідно зазначити наступне. Спершу виникає норма права, яка встановлює певне правило поведінки, далі суб'єкт права забезпечує вказану норму права (через дотримання, виконання, використання чи застосування) і, насамкінець, виникають відповідні правовідносини.

До механізму правового забезпечення повинні входити ті відносини, які мають такі ознаки: по-перше, це відносини, в яких знаходять віддзеркалення як індивідуальні інтереси членів суспільства, так й інтереси загальносоціальні; по-друге, в цих відносинах реалізуються взаємні інтереси їх учасників, кожен з яких йде на якийсь обмеження своїх інтересів заради задоволення інтересів іншого; по-третє, відносини ці будуються на основі згоди виконувати певні правила, визнання обов'язковості цих правил; по-четверте, ці відносини вимагають дотримання правил, обов'язковість яких підкріплена достатньо дійовою силою.<sup>49</sup>

Механізм правового забезпечення характеризується певними методами та засобами. У науковій літературі засоби поділяють на три групи. До першої групи належать засоби, що дають реальну можливість забезпечення громадянам прав і свобод у сфері публічного управління, які виключають можливість порушення їх прав, дають змогу створювати нормальні умови для

---

<sup>48</sup> Теорія держави і права: курс лекцій; під ред. Н.І. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юрист. – 2003. – С. 52.

<sup>49</sup> Загальна теорія держави і права: підр. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів освіти / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін.; під ред. М.В. Цвік / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х.: Право, 2002. – С. 331.

повного здійснення юридичних можливостей, сприяють попередженню правопорушень та ліквідують їх причини.

Виявлення умов забезпечення суб'єктивного права у сфері публічного управління дає змогу побачити і підкреслити творче організаційне значення національного права, оскільки на перше місце ставляться не винятки (наприклад, забезпечення процесуальних прав осіб, яких притягують до відповідальності), а правило – його позитивний бік, тобто закріплення тих результатів, які досягаються всіма громадянами України у системі правового забезпечення управління економічною, соціально-культурною, адміністративно-політичною сферами.

Роль правового забезпечення проявляється переважно до вчинення дій, спрямованих на обмеження прав та інтересів громадян. За допомоги правового забезпечення вдосконалюється система та структура публічного управління, здійснюється робота з кадрами, регулюється зовнішня та внутрішня діяльність апарату органів влади, місцевого самоврядування. Для здійснення правового забезпечення органи державної влади, місцевого самоврядування виконують роботу із закріплення службової дисципліни, гарантують нормальний психологічний клімат у відносинах з громадянами, контролюють виконання посадовими та службовими особами обов'язків, які відповідають правам і свободам громадян.

Усі ці дії відбуваються на основі правових норм і прямо стосуються забезпечення прав і свобод громадян, їх охорони від порушень. За обсягом вони значно ширші за юрисдикційну діяльність і пов'язуються з усією багатогранною позитивною управлінською діяльністю, спрямованою на розвиток ринкових відносин в економіці, господарсько-організаційній, соціально-культурній сферах, вдосконалення демократії, забезпечення прав і свобод людини. Головна мета цієї діяльності – забезпечити виявлення активності усіх громадян у сфері публічного управління, створити для них нормальні умови щодо забезпечення наданих прав, попередити їх порушення. За такого підходу при-

вертає увагу широта об'єкта забезпечення й захисту і яскраво виражена профілактична властивість аналізованих засобів.<sup>50</sup>

Друга група засобів пов'язана із забезпеченням прав і свобод громадян – переважно правопорушників, які зазнають з боку органів публічного управління та їх посадових осіб примусового впливу і є, відповідно, суб'єктами процесуальної діяльності. Правовий стан громадянина у сфері публічного управління може у кожен конкретний момент змінюватися. У певній життєвій ситуації для громадянина особливого значення може набувати забезпечення прав та інтересів, пов'язаних із його конкретною правовою позицією. Зокрема, дуже актуально відокремити ту правову позицію у статусі громадянина, за якої він є порушником правових норм. У таких досить поширених випадках є необхідність забезпечення особистих прав, що надаються суб'єкту відповідно до появи на основі юридичних фактів статусу правопорушника у сфері публічного управління.

Демократична держава зацікавлена в упорядкуванні та вдосконаленні процесуальної, юрисдикційної та процедурної діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб.<sup>51</sup> Саме тут необхідні чіткі правила, які визначатимуть порядок застосування відповідних заходів державного впливу і забезпечення необхідних гарантій правильного й обґрунтованого здійснення правової юрисдикції та примусу. Варто погодитися з Н.Г. Салищевою, яка правильно зазначає, що така діяльність повинна бути врегульована особливо ретельно, оскільки у сфері використання примусових заходів охорона суб'єктивних прав громадян має дуже важливе значення.<sup>52</sup>

Звідси випливає необхідність відокремлення особливої групи засобів юрисдикційного характеру. Специфічною ознакою зазначених засобів є їх особливий процесуальний характер; вони

---

<sup>50</sup> Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина: навч. посіб. / І.О. Іерусалімова, І.О. Іерусалімов, П.М. Павлик, Ж.В. Удовенко. – К.: Знання, 2007. – С. 113-114.

<sup>51</sup> Голосніченко І.П. Адміністративний процес: навч. посіб. / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський; за заг. ред. докт. юрид. наук проф. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – С. 22.

<sup>52</sup> Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М.: Юрид. лит., 1964. – С. 15.

становлять спеціальний різновид засобів правоохоронної діяльності, врегульованої не матеріальним, а процесуальним правом.

Правоохоронна роль засобів цієї групи проявляється у процесі використання засобів державного забезпечення. За своїм обсягом ці засоби набагато вужчі від складових першої групи і пов'язуються із незначною частиною діяльності органів публічного управління та їх посадових осіб.

Об'єктом захисту цих засобів є права та інтереси осіб, які вступають у відносини з органами державної влади, місцевого самоврядування для вирішення конкретних спорів або притягуються до відповідальності. Основна мета їх використання – забезпечення об'єктивного розгляду справ, недопущення порушення законності, обмеження прав і свобод громадян у процесі юрисдикційної діяльності.

Нарешті, до третьої групи належать правові засоби, пов'язані із захистом порушених прав та свобод громадян. Механізм забезпечення прав і свобод людини включає заходи, що ведуть до відновлення прав, порушених неправомірними діями, та відповідальності осіб, які заподіяли ці правопорушення.<sup>53</sup> До цієї групи включаються усі засоби, що утворюють механізм відновлення порушених прав і свобод. Ці засоби за своїм характером також є значною мірою процесуальними, але на відміну від засобів попередньої групи, мають інше цільове призначення, об'єкт впливу, що дає можливість їх відокремити.

Правозахисна роль зазначених засобів виявляється у прийнятті рішень про відновлення порушених прав громадян відповідними органами залежно від характеру відновлених прав. Об'єктом захисту цієї групи засобів, на відміну від попередньої, є порушені відносини. Мета використання цих засобів – відновлення суб'єктивних прав і свобод людини та громадянина, усунення умов та причин, що зумовили правопорушення цих основних цінностей правової держави.

Як підкреслювалося раніше, у юридичній літературі немає єдиної думки з приводу систематизації правових засобів забезпечення та захисту прав і свобод громадян, оскільки за основу

---

<sup>53</sup> Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – 2-е изд. – М.: БЕК, 1995. – С. 218–223.

цієї систематизації беруться різні ознаки. Враховуючи те, що правові засоби забезпечення та захисту прав і свобод громадян дуже багатогранні, не виключаємо і відмінностей у їхній класифікації. Разом з тим особливо важливою як з теоретичної, так і з практичної позицій, є класифікація юридичних засобів залежно від їх призначення (цілей) та шляхів впливу на забезпечення і захист прав та інтересів громадян у сфері публічного управління, а також від об'єкта правоохоронної діяльності.

За зазначеними критеріями юридичні засоби забезпечення прав і свобод та їх захисту в аналізованій сфері можна розмежувати на три основні групи:

а) засоби, що забезпечують права і свободи та попереджають їх порушення; б) засоби охорони прав і свобод громадян у провадженні в справах про адміністративні правопорушення; в) процесуальні засоби захисту, пов'язані з відновленням порушених прав і відповідальністю за правопорушення.

Такий підхід до вирішення поставленої проблеми збігається із думкою відомого спеціаліста з проблем теорії права С. С. Алексєєва, висловленою ним з приводу загальнотеоретичного поняття правових засобів і методології їх відокремлення. Він пише, що «питання правових засобів – це не стільки питання відокремлення в особливий підрозділ тих чи інших фрагментів правової дійсності, скільки питання їх особливого ведення у строго визначеному ракурсі – їх функціонального призначення, їх ролі як інструментів оптимального вирішення соціальних завдань». У будь-якому випадку маємо фрагменти правової дійсності, що розглядаються під кутом зору їх функцій, їх ролі як інструментів юридичного впливу.<sup>54</sup>

Методи правового забезпечення – це конкретні заходи юридичного впливу, що характеризують використання в тій чи іншій сфері суспільних відносин певного комплексу юридичних прийомів впливу. Методи є субстанціональними, невід'ємними від правової матерії. Вони виражають зміст того чи іншого юридичного режиму забезпечення.

---

<sup>54</sup> Алексєєв С.С. Право: Азбука, теорія, філософія: опыт комплексного исследования / С.С. Алексєєв. – М.: Статут, 1999. – С. 384.

Розглядаючи методи правового забезпечення, треба зазначити деякі методи, які визначають головне в правовому статусі суб'єктів, в їх юридичних позиціях. До них відносяться первинні методи правового забезпечення: 1) централізоване, імперативне забезпечення (метод субординації); 2) децентралізоване, диспозитивне регулювання (метод координації). Регулювання зверху донизу виконується на владно-імперативних засадах, юридична енергія надходить тільки зверху, від державних органів. Положення суб'єктів характеризується відносинами субординації. Правове забезпечення також визначається і внизу, на його процес впливає активність всіх учасників правових відносин, їх правомірні дії також виступають як індивідуальне джерело юридичної енергії. Положення суб'єктів характеризується відносинами координації, наданням конститутивного юридичного значення їх поведінці.<sup>55</sup>

У науковій літературі і практиці існують дві юридичні формули, на основі яких виділяються два типи правового забезпечення. Тип правового забезпечення – це особливий порядок правового регулювання, що виражається у певному поєднанні способів (дозволів і заборон) і створює стан більшого чи меншого сприяння задоволенню інтересів суб'єкта права. Тип правового забезпечення встановлює тип правового режиму.

Сутність першого типу виражається принципом: «дозволено все, крім прямо забороненого законом». На цій формулі побудований загальнодозволений тип правового забезпечення. За цим типом у правовідносинах встановлюються суворо і чітко сформульовані заборони. Як правило, обсяг цих заборон невеликий, а обсяг дозволів невизначений: все, що не заборонене. Наприклад, право допускає для членів суспільства будь-які способи накопичення матеріальних благ, окрім прямо заборонених законом. Даний тип правового забезпечення сприяє (або не перешкоджає) проявам ініціативності, активності, самостійності у вирішенні життєвих завдань. За цим типом забезпечення створюються цивільні, трудові, сімейні типи правового забезпечення,

---

<sup>55</sup> Теорія держави і права. Проблеми теорії держави і права: навч. пос.; автор-упорядник М.В. Кравчук. – 3-є вид., змін. й доп. – Тернопіль: Карг-бланш, 2002. – С. 202.

що ґрунтуються на загальній забороні, у рамках якої закон встановлює конкретні дозволи.

Друга формула правового забезпечення звучить інакше: «заборонено все, окрім прямо дозволеного». Це означає, що учасник правових відносин подібного типу може зробити тільки дії, які прямо дозволені законом, а решта всіх дій заборонена. Цей тип правового забезпечення прийнято називати дозвільним. Він властивий тим галузям права, які пов'язані, наприклад, з державним управлінням (адміністративне право). Тут в законі указується точний, суворо обмежений обсяг правомочності; все, що виходить за межі компетенції володарюючого суб'єкта, категорично заборонено, сприяє (або хоча б не перешкоджає) проявам ініціативності, активності, самостійності у вирішенні життєвих задач.<sup>56</sup>

В умовах побудови демократичної правової держави виділення механізму забезпечення прав і свобод громадян як самостійного об'єкта дослідження обґрунтовується його значимістю для правової системи в цілому, і зокрема – для надання правам і свободам людини і громадянина актуального змісту. Механізм забезпечення прав і свобод громадян уособлює комплекс взаємодіючих елементів, які надають належні юридичні і фактичні можливості для повноцінного здійснення кожним своїх прав і свобод. Його структурними елементами є: норми права; юридичні передумови забезпечення прав і свобод (правовий статус особи); нормативно-правові засоби забезпечення прав і свобод (юридичні гарантії); загальносоціальні умови забезпечення, охорони і захисту прав і свобод особи (фактичне соціальне макросередовище, в якому здійснюється забезпечення прав і свобод). Внутрішні взаємозв'язки цих складових елементів обумовлюють узгоджену роботу механізму забезпечення прав і свобод в цілому.

Функції механізму забезпечення прав і свобод громадян дають нам змогу відобразити та конкретизувати правову сутність і призначення цього механізму. Вони виступають однією з

---

<sup>56</sup> Тарахонич Т.І. Місце правових відносин в системі елементів механізму правового регулювання / Т.І. Тарахонич // Правова держава. – К., 2003. – Вип. 14. – С. 48.

найбільш важливих якісних характеристик, в яких відображаються цілі і завдання з перетворення закріплених в законодавстві прав і свобод з потенційних можливостей на дійові суспільні відносини. До них відносяться сприяюча (допоміжна), спонукаюча, охоронна, правопоновлююча і виховна функції.

Безпосередній механізм забезпечення прав і свобод особи втілюється в конкретних формах, в яких знаходять відображення співвідношення і взаємозв'язки між складовими елементами цього механізму. Формами забезпечення прав і свобод громадян є зовнішні прояви взаємоузгодженого функціонування складових елементів механізму забезпечення прав і свобод особи, які скоординують свою діяльність на втілення закріплених в законодавстві прав і свобод в дійсність та відображають забезпечення прав і свобод особи, забезпечення охорони прав і свобод особи та забезпечення захисту прав і свобод особи.

Кожен структурний елемент механізму забезпечення прав і свобод особи має особливе призначення в сфері забезпечення, охорони і захисту прав і свобод. Механізм правового забезпечення покликаний здійснювати за допомоги правових засобів і способів структурованість суспільних відносин відповідно до мети, цілей і завдань демократичної держави. Цей механізм незамінний для підтримки правопорядку і законності як основи і невід'ємної передумови існування і діяльності цивілізованого суспільства.

На сьогоднішній день проблема правового забезпечення та захисту прав і свобод громадян знаходиться на досить низькому рівні. Щоб змінити це становище на краще, необхідно: по-перше, інтереси громадян ставити над державними інтересами; по-друге, всіляко сприяти розвитку ринкових відносин, додержанню рівності форм власності (державної, приватної, комунальної); по-третє, підвищувати ефективність роботи управлінського апарату з розширенням його штату; по-четверте, дійово боротися з корупцією та іншими правопорушеннями, охороняти і захищати права і свободи людини і громадянина; по-п'яте, удосконалювати кожен елемент механізму окремо та у взаємодії цих елементів між собою та іншими системами.



Наявність правового забезпечення дає можливість за допомогою правових норм й інших юридичних засобів впливати на суспільні відносини з метою їхнього упорядкування, розвитку і захисту. Механізм правового забезпечення покликаний здійснювати за допомоги правових засобів упорядкованість суспільних відносин відповідно до цілей і завдань правової держави. Названий механізм просто необхідний для підтримки законності і правопорядку як основи і невід'ємної умови нормального життя цивілізованого суспільства.

### **2.3. Форми та методи адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління**

Удосконалення адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління потребує визначення форм останнього, оскільки розуміння їх сутності і ознак може дати матеріал для визначення напрямів удосконалення регулювання суспільних відносин у досліджуваній сфері.

Адміністративно-правовий захист прав і свобод громадян у сфері публічного управління повинен здійснюватися у чітко визначених управлінських формах. Взагалі форма управління – це зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи державної влади для реалізації поставлених перед ними завдань. Термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції управління розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу суб'єктів управління на об'єкти управління, то форми управління – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми управління показують, як практично здійснюється управлінська діяльність. Процес реалізації завдань і функцій юридично втілюється у відповідних формах. Форми управлінської діяльності визначають характер відносин у сфері управління. Вони безперечно складаються в процесі здійснення виконавчої, а також розпорядчої діяльності. Управлінська діяльність може викликати найрізноманітніші наслідки: одні дії зумовлюють юридичні наслідки, інші – не зумовлюють.

Форми управлінської діяльності прямо чи опосередковано обумовлені тими юридичними приписами, за допомоги яких держава регулює діяльність виконавчої влади. Вони (форми) закріплюються в Конституції України, законах, положеннях, стандартах, інших нормативно-правових актах. Органи виконавчої влади обирають ті форми, які за даних конкретних умов є найвиправданішими та найефективнішими. Це означає, що в процесі управлінської діяльності відповідні органи виконавчої влади (посадові особи) на основі чинного законодавства самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки (норми права) з питань, які віднесено до їх компетенції. Під час практичного виконання завдань, покладених на апарат управління, вони реалізують розпорядчі повноваження, змістом яких є виконання вимог закону й організація застосування правових норм, а в передбачених законом випадках здійснюють адміністративну юрисдикцію. Цю діяльність органів управління пов'язано з виданням правових актів, які тягнуть за собою певні юридичні наслідки, тобто ведуть до виконання, зміни або припинення адміністративних правовідносин між суб'єктом і об'єктом управління і є правовими формами. Здійснення виконавчої влади у правовій формі є вираженням того, що повноваження, якими наділено управлінські органи, носять державно-владний характер з точно визначеним способом їх втілення в життя шляхом видання юридичних актів.

Але значна частина діяльності виконавчої влади не втілюється в правовій формі, не пов'язана з виданням правових актів і здійсненням юридично значущих дій, тобто не породжує, не змінює та не припиняє адміністративних правовідносин. Ця частина діяльності виконавчої влади є не правовою, а організаційною формою, яка безпосередньо не викликає юридичних наслідків (проведення нарад, інструктування, контроль, добір кадрів тощо). Неправові форми, як правило, є підставою для наступного здійснення виконавчою владою дій юридичного характеру. Неправові форми здійснення виконавчої влади також можуть виникати після правових форм. Неправові форми управлінської діяльності пов'язані з правом, але в загальному вигляді є опосередкованими. Їх застосування базується на правовій основі шляхом встановлення загальної процедури, в них також ви-

значаються повноваження суб'єктів управління на їх здійснення. Неправові форми, як і правові, пов'язані з компетенцією органу виконавчої влади та його державно-владними повноваженнями. Відповідний орган виконавчої влади реалізує свою компетенцію шляхом не тільки видання юридичних актів, а й проведення різних організаційних заходів і здійснення матеріально-технічних дій.<sup>57</sup>

Щодо форми забезпечення прав і свобод людини і громадянина, то вона реалізується в конкретних діях, які здійснюються органами державної влади та їх працівниками. Тобто владні повноваження цих органів мають бути представлені (виражені) в певних діях, що містять владні приписи. Ці дії є досить різноманітними й можуть бути об'єднані в певні однорідні групи. Зовнішнє практичне виявлення діяльності щодо реалізації окремих функцій одержало назву форм їх здійснення. У загальнонауковому трактуванні «форма» завжди пов'язується з категорією «зміст». У даному разі під формою розуміють той чи інший спосіб зовнішнього вираження конкретного змісту.<sup>58</sup>

В період розвитку демократичних відносин саме правотворча та правозастосовча діяльність органів публічного управління дає поштовх до активного і дійового запровадження та функціонування форм адміністративно-правового забезпечення прав та свобод громадян. Це зумовлено, насамперед, реалізацією охоронної функції, яка спрямована на врегулювання розбіжностей, що існують у відносинах між державними органами та суспільством. Тому визначення ефективних форм забезпечення громадян у сфері публічного управління є одним із пріоритетних напрямів державної політики.

Дослідженню проблеми адміністративно-правових форм забезпечення прав і свобод громадян присвячені праці таких видатних вчених, як В. Б. Авер'янов, В. І. Андрейцев, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. Л. Бородін, С. Т. Гончарук,

---

<sup>57</sup> Адміністративне право України: підр. / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 132–134.

<sup>58</sup> Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: монографія; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – Д.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. – С. 114.

І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, Р. А. Калюжний, С. В. Ківалов та багатьох інших. Але ці автори свою основну увагу зосереджують здебільшого на формах адміністративного судочинства. Ми підемо дещо іншим шляхом, який складатиметься з трьох етапів: 1) розглянемо форми адміністративно-правового забезпечення, що безпосередньо пов'язані з судовим контролем та наглядом, а також правом на оскарження; 2) проаналізуємо форми адміністративно-правового забезпечення, використовуючи інші підходи; 3) визначимо, які з наведених форм забезпечення доцільніші та ефективніші в сучасних умовах.

На думку деяких авторів, судовий контроль, нагляд і право громадян на оскарження є найефективнішими формами адміністративно-правового забезпечення. В новому тлумачному словнику української мови слово «контроль» визначено як перевірка, облік діяльності кого-небудь, чого-небудь, нагляд за кимось або чимось;<sup>59</sup> за юридичною енциклопедією «контроль» – це державні або громадські заходи з нагляду, перевірки, а також обліку діяльності.<sup>60</sup> У свою чергу, «нагляд» означає пильнувати, слідкувати за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку.<sup>61</sup> З цього випливає, що наведені визначення недостатньо чітко розмежовують ці терміни. Це пов'язано з тим, що вони, по-перше, мають спільну природу виникнення – державна влада, а по-друге, відокремившись від державної влади, впродовж багатьох століть були її дійовими та нероздільними інструментами, і вже тільки із запровадженням поділу влади на три наявні гілки стали самостійними та невід'ємними інститутами механізму стримувань і противаг. Насправді вони дійсно взаємопов'язані за

---

<sup>59</sup> Новий тлумачний словник української мови: 42 000 слів: у 4 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпушко. – К.: Аконті, 1999. – Т. 2. – С. 318.

<sup>60</sup> Популярна юридична енциклопедія / В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – С. 215.

<sup>61</sup> Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: монографія; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – Д.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. – С. 258.

своїм значенням, оскільки залучені до однієї сфери соціально-правового середовища, але ці поняття зовсім не тотожні.<sup>62</sup>

У вітчизняній науці ще немає єдності розуміння щодо змісту поняття «судовий контроль». Так, В.Б.Авер'янов вважає, що судовий контроль – це комплексне правове явище, яке відображає як основні риси судової влади, так і ознаки юрисдикційної діяльності органів держави.<sup>63</sup> Дещо іншої точки зору дотримується С.Г.Герасименко, який під судовим контролем розуміє здійснювану у встановленому законом порядку діяльність суду, що ініціюється внесенням скарги чи подання з метою перевірки законності та обґрунтованості обмеження конституційних прав, свобод та інтересів громадян або наявних підстав доцільності такого обмеження.<sup>64</sup>

Саме такий контроль в сучасних умовах є одним з найважливіших форм забезпечення прав і свобод людини у сфері публічного управління. Судовий контроль щодо забезпечення законності публічного управління виступає необхідною умовою ефективності юрисдикційної діяльності суду в справах, які пов'язані з перевіркою законності діяльності відповідних органів та посадових осіб. Оскільки контрольна діяльність суду підпорядкована загальній меті його юрисдикції – розв'язанню певного правового спору і не може здійснюватися поза нею, судовий контроль є юрисдикційним. Судовий контроль щодо реалізації прав громадян в галузі публічного управління є особливим видом діяльності судів різних юрисдикцій, який полягає у прямих або опосередкованих перевірці правомірності державно-управлінських рішень, який складає сутність справи або супроводжує розгляд і розв'язання окремих правових спорів і наслідком якого можуть бути відновлення порушеного режиму законності, за-

---

<sup>62</sup> Герасименко С.Г. Співвідношення понять «судовий контроль», «прокурорський нагляд» та «відомчий контроль» на досудових стадіях кримінального процесу /С.Г. Герасименко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2009. – С. 194.

<sup>63</sup> Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики: навч. посіб. /В.Б. Авер'янов. – К.: Факт, 2003. – С. 20.

<sup>64</sup> Герасименко С.Г. Співвідношення понять «судовий контроль», «прокурорський нагляд» та «відомчий контроль» на досудових стадіях кримінального процесу /С.Г. Герасименко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2009. – С. 196.

безпечення охорони суспільних відносин та поновлення порушених прав суб'єктів різноманітних правовідносин, які виникають у державі.<sup>65</sup>

Судовий контроль буде формою забезпечення прав і свобод громадян лише тоді, коли під час судового розгляду буде прийнято рішення, яке скасовує, змінює або залишає без розгляду чи руху акт, виданий органом управління, та спрямовується на відновлення порушеного права громадян.

Але не лише судовий контроль регламентує захист прав і свобод громадян. Це питання регулюється також за допомоги нагляду. Якщо суд виявить порушення законності з боку органу публічного управління чи його посадових осіб і зобов'яже цих суб'єктів усунути наявні порушення та причини, що їх спричинили, з обов'язковим повідомленням про усунення порушень, то в цьому випадку буде застосовано нагляд як форму забезпечення прав та свобод громадян.

Ще однією формою забезпечення є право на оскарження. Вперше право на оскарження було закріплено на законодавчому рівні в період, який називається «перебудовою». 30 червня 1987 року був прийнятий Закон СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій службових осіб, які обмежують права громадян». Предметом судового оскарження згідно з цим Законом були дії службових осіб, вчинені з порушенням закону, з перевищенням повноважень, що обмежують права громадян, внаслідок чого громадяни незаконно позбавлялися можливості повно або частково здійснювати право, надане їм законом чи іншим нормативним актом, або на них незаконно покладался якийсь обов'язок. На підставі даного Закону 25 квітня 1988 р. Цивільний процесуальний кодекс України було доповнено главою 31-А «Скарги громадян на рішення, дії або бездіяльність державних органів, юридичних чи службових осіб у сфері управлінської діяльності».

2 листопада 1989 року був прийнятий новий Закон СРСР «Про порядок оскарження в суді неправомірних дій органів пуб-

---

<sup>65</sup> Ржепецька К.М. Судовий контроль як адміністративно-правовий засіб захисту прав і свобод людини / К.М. Ржепецька // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 365-366.

лічного управління і службових осіб, що ущемляють права громадян», яким було розширено предмет судового оскарження: тепер йому підлягали дії не тільки службових осіб, а й органів публічного управління, тобто одноосібні та колегіальні дії. Відповідно до глави 31-А громадянин має право звернутися до суду (військовослужбовець – до військового суду) зі скаргою, якщо вважає, що рішенням, дією або бездіяльністю державного органу, юридичної або службової особи під час здійснення ними управлінських функцій порушено його права чи свободи.<sup>66</sup>

Предметом судового оскарження, відповідно до ст. 248-2 Цивільно-процесуального кодексу України, можуть бути як колегіальні, так і одноособові рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів оскарження, акти як нормативного, так і індивідуального характеру, у зв'язку з якими громадянин вважає, що: порушено або порушуються його права і свободи; створено або створюються перепони для реалізації ним своїх конституційних прав чи свобод (або вжиті заходи щодо їх реалізації є недостатніми); на нього покладено обов'язки, не передбачені законодавством, або передбачені, але без урахування конкретних обставин, за яких ці обов'язки повинні покладатися або покладені неуповноваженими на це особою чи органом; його притягнуто до відповідальності, непередбаченої законом, або до нього застосовано стягнення за відсутності передбачених законом підстав чи неправомочною службовою особою (органом). Наприклад, до суду можуть бути оскаржені: 1) відмова в реєстрації акта громадянського стану; 2) відмова в оформленні паспорта для виїзду за кордон чи в продовженні терміну його дії або тимчасова затримка паспорта чи його вилучення; 3) рішення місцевих органів державної виконавчої влади або органів місцевого самоврядування про введення не передбачених законом податків і зборів, про встановлення обмежень на вивіз товарів за межі адміністративно-територіальної одиниці (ст.5).<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т.; ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – Т. 1. Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2004. – С. 388.

<sup>67</sup> Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи грома-

Стаття 55 Конституції України закріплює норму про те, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.<sup>68</sup> Положення про права громадян у сфері владно-управлінських відносини задекларовано в багатьох інших Законах України. Дуже важливими є положення, які висвітлюються в Законі України «Про звернення громадян», норми якого застосовуються під час провадження, пов'язаного з вирішенням звернень громадян у вигляді скарг. А відповідно до ст. 3 зазначеного закону скарга – це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.<sup>69</sup> В Законі України «Про міліцію» також йдеться про право на оскарження. Так, ст. 18 закріплює, що при звільненні зі служби в міліції за ініціативою адміністрації у разі відхилення скарги з цього приводу вищими в порядку підлеглості службовою особою чи органом звільнений працівник міліції має право оскаржити звільнення в суді.<sup>70</sup>

---

дян: постанова Пленуму Верховного Суду № 13 від 03.12.97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua /.../main.cgi?nreg=v0013700 – 97

<sup>68</sup> Конституція України: офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р.: станом на 1 січня 2006 р.] // Відомості Верховної Ради України – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>69</sup> Про звернення громадян : Закон України: офіц. текст: станом на 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

<sup>70</sup> Про міліцію: Закон України: офіц. текст: станом на 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР – 1991. – № 4. – Ст. 120.



Право громадян на судовий захист порушених прав органами державної влади та місцевого самоврядування, як правило, розкривається через адміністративну юстицію. Поняття адміністративної юстиції дається в багатьох наукових джерелах. Так, Н.Г. Салищева адміністративну юстицію визначає як систему зовнішнього контролю за діями адміністративних органів та їх посадових осіб стосовно громадян.<sup>71</sup> За підручником з адміністративного права України Ю.П. Битяка, адміністративна юстиція – це встановлений законом порядок розгляду і вирішення в судовій процесуальній формі спорів, що виникають у сфері публічного управління між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, та органами публічного управління (посадовими особами) – з іншого, здійснюваний загальними або спеціально створюваними для вирішення правових спорів судами.<sup>72</sup> У свою чергу, Д.М. Чечот наводить нам дещо інше визначення адміністративної юстиції і формулює її основні ознаки. На його думку, адміністративна юстиція – це порядок розгляду і вирішення у судовій процесуальній формі спорів, які виникають у сфері адміністративного управління між громадянами або юридичними особами, з одного боку, і адміністративними органами – з іншого, що здійснюється юрисдикційними органами, спеціально створеними для вирішення правових спорів. Такими органами є суди адміністративної юрисдикції. До загальних рис адміністративної юстиції належать: 1) віднесення до її відання спорів, які виникають у сфері адміністративного управління між громадянами або юридичними особами, з одного боку, і адміністративними органами – з іншого (тобто спір про адміністративне право); 2) утворення спеціального органу для розгляду вказаних спорів; 3) розгляд спорів при дотриманні судової процесуальної

---

<sup>71</sup> Салищева Н.Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности власти в Российской Федерации / Н.Г. Салищева / Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. – М., 1994. – С. 42.

<sup>72</sup> Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і ф-тів / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гарашук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – С. 197.

форми (у відповідності з Кодексом адміністративного судочинства України).<sup>73</sup>

Таким чином, розглянуті форми адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління є важливим елементом правозахисної діяльності нашої держави. За допомоги форм не лише здійснюється реалізація компетенції державних органів в даній сфері, а й реалізується одне з найголовніших конституційних прав – право на захист.

Існує ще одна класифікація форм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян. До першої групи можна віднести правові (юридичні) форми, за допомоги яких фіксуються правозахисні дії, які мають юридичне значення (встановлення і застосування правових норм); до другої – організаційні, які пов'язані із здійсненням певних колективних чи індивідуальних дій оперативно-організаційного і матеріально-технічного характеру.<sup>74</sup> На нашу думку, в цей поділ доцільно включити третю форму забезпечення – змішану (організаційно-правову), яка відображає факт того, що в державних органах більшість правових форм є юридично коректними тільки у випадку їх прийняття через встановлені організаційні процедури. Організаційні адміністративно-правові процедури діють у відповідності із регламентами при прийнятті правових актів представницькими органами державної влади і місцевого самоврядування, рішень органів судової влади. Як правило, на застосування організаційних форм витрачаються великі матеріальні і фінансові ресурси.

Ці форми забезпечення мають свої специфічні ознаки: по-перше, припускають розгляд юридичної справи; по-друге, використовують норми матеріального або процесуального права як спеціальний робочий інструментарій; по-третє, здійснюються

---

<sup>73</sup> Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы) / Д.М. Чечот. – Л., Изд-во ЛГУ, 1973. – С. 29–31.

<sup>74</sup> Бачило И.Л. Факторы, влияющие на государственность / И.Л. Бачило // Государство и право. – 1993. – № 7. – С.23.

виключно уповноваженими на те суб'єктами; по-четверте, закріплюються в офіційних процесуальних документах.<sup>75</sup>

Грань між юридичною і організаційною формами діяльності досить нечітка, оскільки багато в чому вони тісно взаємозалежні і доповнюють або дублюють одна одну. За своїм змістом, характером і властивостями юридична форма охоплює нормотворчу, правозастосовчу, а також правоохоронну діяльність.<sup>76</sup> Нормотворча діяльність органів публічного управління має специфічний характер, оскільки спрямована на створення відомчих нормативних актів. Їх мета – регулювання різноманітних аспектів функціонування вказаних органів. Проте в якій би сфері не регулювалася їх діяльність, вона незмінно переслідує головну мету – захист прав і свобод людини і громадянина. Наприклад, в одному випадку це проявляється у виданні документів, що регламентують боротьбу зі злочинністю і правопорушеннями, в іншому – визначається механізмом заходів щодо їх профілактики. Велика кількість нормативних актів приймається з проблем зміцнення законності, дотримання прав і свобод людини, ціла низка прийнятих документів доповнюють і конкретизують закони держави та підзаконні акти, що мають вищу щодо відомчих актів юридичну силу. Але вони повинні не суперечити Конституції та законам України і відповідати положенню про те, що права і свободи можуть бути обмежені виключно законом і тільки в тій мірі, в якій це необхідно для захисту конституційного ладу, законних прав та інтересів людей.

Ще одним видом юридичної діяльності є правозастосування. Цю форму слід розглядати як один з найбільш дійових елементів механізму реалізації правових норм і прийняття державно-владних рішень в індивідуально-конкретних справах. Здійснення багатьох проголошених Конституцією та іншими нормативними актами прав і свобод людини може бути досягнуте лише за допомоги застосування відповідної правової норми. Водночас правозастосування є формою управлінської діяльності,

---

<sup>75</sup> Скаун О.Ф. Теорія держави і права: підр. / О.Ф. Скаун; пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – С. 492.

<sup>76</sup> Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина; за ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К.: КМУЦА, 1996. – С. 5.

оскільки виражається в безпосередньому впливі владних повноважень на учасників суспільних відносин. Цей вплив реалізується у вигляді правових актів, розпорядження яких є обов'язковими для виконання органами або особами, яким вони адресовані. Причому такі розпорядження забезпечуються можливістю застосування заходів державного примусу, наприклад, відповідно до ст. 24 Закону України «Про прокуратуру» у разі порушення закону посадовою особою або громадянином прокурор, його заступник, залежно від характеру порушення закону, виносить умотивовану постанову про дисциплінарне провадження, провадження про адміністративне правопорушення або про порушення кримінальної справи щодо цих осіб. Постанова про порушення дисциплінарного провадження або провадження про адміністративне правопорушення підлягає розгляду повноважною посадовою особою або відповідним органом у десятиденний строк після її надходження, якщо інше не встановлено законом.

Головними вимогами до застосування норм права є законність, обґрунтованість, доцільність і справедливість. Сутність застосування правових норм полягає в діях посадових осіб щодо зіставлення конкретного юридичного факту з відповідною правовою нормою та прийняття на цій основі державно-владних рішень. У ході правозастосування органи публічного управління: а) встановлюють наявність прав та обов'язків та їх критерії; б) визначають момент дії або факт припинення суб'єктивних прав і обов'язків; в) здійснюють контроль за правильністю набуття прав та обов'язків. Підставою для застосування охоронних заходів є наявність обставин негативного характеру, що перешкоджають здійсненню суб'єктивних прав або порушують їх, а також випадків відмови від виконання юридичних обов'язків.<sup>77</sup>

Правоохоронна форма – це найважливіша форма діяльності, яка спрямована на забезпечення принципу верховенства права в суспільстві. Її завдання полягає в захисті встановленого

---

<sup>77</sup> Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: монографія; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – Д.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України, Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. – С. 115–117.

Конституцією України суспільного ладу держави, економічної та політичної систем, прав і законних інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, суб'єктів усіх форм власності, економічної та територіальної цілісності України. Особливе місце серед завдань правоохоронної діяльності посідає захист прав і свобод людини, її життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканності та безпеки. Правоохоронна форма спрямована на охорону найважливіших суспільних відносин, врегульованих нормами права, від будь-яких посягань і безпосередньо пов'язана із захистом прав і свобод людини, а також створенням найбільш сприятливих умов для їх реалізації. Особливість цієї форми діяльності полягає в тому, що вона розпочинається у разі виникнення негативних умов середовища, що провокує протиправну поведінку суб'єкта. За визначенням О.Ф. Скакун, правоохоронна форма діяльності є правовою формою діяльності держави, спрямована на охорону суспільних відносин, урегульованих правом, захист індивіда від правопорушень і притягнення винних до відповідальності. Будь-які органи держави тією чи іншою мірою здійснюють правоохоронну діяльність, тому її можна вважати одним з різновидів правозастосовної діяльності. Разом з тим існують і такі органи, для яких ця діяльність є основною – органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони.

О.Ф. Скакун виокремлює ще одну форму, а саме контрольно-наглядову, під якою розуміється правова форма діяльності органів держави, що виражається в здійсненні юридичних дій у справі спостереження і перевірки відповідності виконання і додержання підконтрольними суб'єктами правових розпоряджень і припинення правопорушень певними організаційно-правовими засобами. Контрольні структури України: Президент, Кабінет Міністрів, Конституційний Суд, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, прокуратура, Рахункова палата законодавчого органу, аудиторські структури Національного банку України, податкова адміністрація та ін. Контрольну діяльність здійснюють органи законодавчої, виконавчої і судової влади, однак вона

провадиться як у різному обсязі, так і в різних питаннях і сферах правового регулювання. Юридичним результатом контрольно-наглядової діяльності є контрольно-правовий акт (рішення, постановова, подання, застереження, ухвала, повідомлення та ін.), який містить розпорядження констатуючого порядку, тобто встановлені внаслідок перевірки позитивні моменти, а поряд з ними правоохоронні розпорядження про усунення виявлених правопорушень.<sup>78</sup>

Поряд з правовими формами у сфері реалізації правової політики використовуються й організаційні форми забезпечення. Це діяльність, яка не потребує повного й суворого юридичного оформлення, не пов'язана з виконанням юридично значимих дій, тобто вона не тягне за собою правових наслідків. Однак це не означає, що організаційна форма забезпечення прав і свобод не регулюється правом. Організаційні форми існують у рамках чинного законодавства та в межах компетенції того чи іншого суб'єкта державної влади. При цьому правом тут регламентується лише загальна процедура діяльності. Організаційні дії не потребують прийняття спеціальних нормативно-правових актів і здійснюються в звичайному порядку. В той же час як передумови, так і результат організаційних форм забезпечення можуть бути юридично закріпленими.

Залежно від правового статусу та компетенції суб'єктів державної влади організаційні форми існують у вигляді контролю за діяльністю державних органів, їхніх посадових осіб та недержавних організацій; методичної роботи; роз'яснення змісту нормативно-правових актів; організації та забезпечення діяльності підприємств, установ, організацій, що належать до сфери їхнього управління тощо.<sup>79</sup>

Процес поділу влади не можна охарактеризувати зі створенням чітко діючої системи форм адміністративно-правового забезпечення громадян. Оскільки форми запобігання посадового зловживання ще не закріпилися, необхідно суворо контролювати

---

<sup>78</sup> Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підр. / О.Ф. Скакун; пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – С. 495.

<sup>79</sup> Железняк Н.А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики / Н.А. Железняк. – 2001. – С. 227.

виконання правозахисних законів і указів Президента України з метою захисту прав. Навряд чи можна називати нормальним становище в країні, коли засоби масової інформації багато пишуть про порушення прав громадян, але не завжди повідомляють про притягнення до відповідальності в судовому і адміністративному порядку тих, хто порушує їх права, ухиляються від адміністративно-правового забезпечення громадян. Тому слід зробити більш суворим режим адміністративно-правового забезпечення при реалізації державними і муніципальними службовцями заходів адміністративного примусу, тобто розробити комплекс заходів, які забезпечуються правовими нормами. Законність у сфері адміністративної практики державних службовців полягає у виконанні спеціально створеними органами контрольно-наглядових функцій з виявлення невідповідності дій фізичних осіб правовим рішенням. Адміністративне законодавство повинно передбачити можливість реального використання форм права проти неправомірної поведінки, належного виконання посадовими особами своїх обов'язків. Але це не повинно обмежувати свободу економічної діяльності громадян, а стимулювати їх громадську активність.

Формами забезпечення правозахисту в цій сфері є перш за все контроль і нагляд. Роль контролю як функції і форми захисту свободи правозахисної діяльності громадян різна: по-перше, це контроль як такий, коли він перевіряє законність, доцільність, ефективність управлінської діяльності і старанність працівників системи управління; по-друге, існує нагляд, коли оцінюється тільки стан режиму законності правозахисних дій і здійснення заходів адміністративного примусу. Нагляд є різновидом контролю і полягає тільки у перевірці законності здійснюваних дій. Тобто нагляд – це контроль у вузькому значенні за законністю застосування заходів адміністративного примусу.

Слід зазначити, що існування такої важливої форми парламентського контролю за правами людини, як посада Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, позитивно впливає на правозахисну діяльність (Уповноважений здійснює свою діяльність незалежно від інших державних органів та посадових осіб. Діяльність Уповноваженого доповнює існуючі

засоби захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина, не відмінняє їх і не тягне перегляду компетенції державних органів, які забезпечують захист і поновлення порушених прав і свобод (ст.4).<sup>80</sup> Із запровадженням цього правового інституту (омбудсман) українська держава в особі Верховної Ради України визнала необхідність створення додаткової структури правозахисту, яка б була незалежним, деполітизованим органом.

Із зазначеного вище ми робимо висновок, що форми забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління – це зовнішній прояв адміністративно-правових заходів, які спрямовані не лише на охорону, а й на виявлення, оцінку та ліквідацію негативних наслідків, а також умов, що їх спричинили.

Таким чином, проаналізувавши форми забезпечення, ми дійшли висновку, що реальне і найбільш ефективне забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління можливе при їх комплексному поєднанні. Це дасть можливість не лише активно і дійово боротися з правопорушеннями в означеній сфері, а й не допускати та попереджувати їх вчинення. Також створення прогресивних форм забезпечення створить передумови для впровадження новітніх, більш адаптованих до сучасної моделі демократизму методів, способів та гарантій забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління.

Дослідження питання адміністративно-правових методів забезпечення прав і свобод громадян як правового явища в управлінській теорії та практиці на сучасному етапі становлення України як демократичної, правової держави є одним з пріоритетних напрямів усвідомлення важливості теорії адміністративного права у світлі адміністративної реформи в Україні. За допомоги методів забезпечення прав і свобод громадян безпосередньо здійснюються функції держави, вирішуються її завдання, забезпечуються правопорядок, права, свободи і законні інтереси громадян, юридичних осіб, різних організацій.

---

<sup>80</sup> Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини: Закон України: офіц. текст: за станом на 23 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 20. – Ст. 99.



Правильне, науково обгрунтоване застосування методів у публічних відносинах є одним із шляхів виховання поваги до всієї системи державної влади, до її владних розпоряджень, дає найбільший ефект від діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб.<sup>81</sup>

З теоретичної точки зору питання про адміністративно-правові методи доцільно розглядати з двох боків: 1) теоретичне обгрунтування необхідності існування методів забезпечення прав і свобод громадян і їх важливість в управлінському середовищі; 2) формування і нормативне забезпечення механізму їх реалізації.<sup>82</sup>

Правильне розуміння методів можливе на підставі та в зв'язку з функціями. Будь-яка функція, що потребує реалізації, становить конкретну мету й дії, взаємопов'язані через завдання її здійснення. Тому вона є частиною управлінської діяльності. Це дозволяє відокремити методи від понять, що вживаються в подібному до них розумінні. Наприклад, планування, контроль, облік та інші подібні до них дії є функціями управління. Але взяті як окремі прийоми будь-якої з функцій вони вже становлять методи забезпечення прав і свобод громадян. Саме їх оптимальний вибір у конкретних умовах забезпечує ефективну діяльність органу управління.

Внаслідок значного різноманіття суб'єктів виконавчої влади й об'єктів, що перебувають під їх впливом, методи забезпечення теж є різноманітними. Але це не виключає наявності в них загальних ознак. Найхарактернішими для методів прав і свобод громадян є: 1) способи впливу виконавчого органу (посадової особи) на підпорядкований йому орган і громадян; 2) вираження державного публічного інтересу, керівної ролі держави; 3) засоби досягнення мети; 4) способи організації, прийоми здійснення функцій, що виникають у процесі здійснення спільної діяльності; 5) способи реалізації компетенції.

---

<sup>81</sup> Стефанюк В.С. Методи здійснення управлінських дій / В.С. Стефанюк. – Т. 21. Юридичні науки. – 2003. – С.15.

<sup>82</sup> Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы (Выступление Л.А. Сергиенко) // Государство и право. – 1998. – № 8. – С. 18.

При цьому прийоми та способи, які використовують для реалізації управлінських завдань, що стоять перед суб'єктом державної влади, прямо залежать не тільки від його правового статусу, а й від особливостей адресата – об'єкта управління (форми власності, індивідуального чи колективного характеру тощо). Будучи правильно поєднані, ці методи створюють єдину взаємопов'язану систему способів впливу. Проте це не виключає й суперечностей, що виникають тоді, коли ті чи інші методи використовують або всупереч об'єктивним умовам, або невикористовують широко. Методи забезпечення, що виражають різні аспекти практичної діяльності того чи іншого державного органу (посадової особи), дають відповідь на запитання: як вони діють, реалізуючи свої повноваження, як використовують різні засоби для досягнення поставленої мети.<sup>83</sup>

Методи дають вичерпний перелік відповідей на запитання, як функціонує правозахисний механізм, як практично здійснюються правозахисні функції, за допомоги яких засобів. Особливістю цих методів є їх застосування за дорученням держави, тобто офіційно, а також у встановленому порядку. Вони відповідають певним вимогам, а саме: 1) мати здатність формувати і забезпечувати реалізацію правозахисних впливів; 2) бути різними і пристосованими до широкого використання; 3) бути реальними і гнучкими.

Виділяють дві групи методів, а саме: методи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють адміністративно-правовий захист громадян; методи забезпечення реалізації правозахисних цілей і функцій.

Перші методи охоплюють способи, прийоми, дії осіб, органів і посадовців, які залучені до процесу управлінсько-правового забезпечення, які пов'язані з підготовкою та реалізацією правозахисних рішень, а також здійснення організаційної правозахисної діяльності. Методи першої групи передбачають використання таких способів і прийомів дій: вивчення конкретних ситуацій на місцях, на керованих об'єктах, теоретичне усві-

---

<sup>83</sup> Адміністративне право України: підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 158–159.

домлення правозахисної проблеми; ознайомлення з наявним досвідом вирішення подібного завдання; складання інформаційних записок, доповідей і довідок; аналіз статистичних матеріалів; обґрунтування різних альтернатив вирішення проблеми.

Друга група методів пов'язана із правовою і управлінсько-захисною діяльністю: методи роботи з інформацією, методи правотворчої, оперативно-виконавчої і правоохоронної діяльності, методи підготовки і проведення організаційних заходів, методи відбору і розвитку управлінських кадрів і т.п.

Адміністративно-правовий захист – це взаємодія людей, тому у ньому важлива роль належить прийомам, способам, операціям стимулювання, активізації і спрямування діяльності громадянина з боку державних органів і посадових осіб. З цієї точки зору методи забезпечення реалізації правозахисних цілей і функцій можна поділити на морально-етичні, соціально-політичні, економічні і адміністративні. Морально-етичні методи – це відносини в процесі забезпечення прав фізичних осіб щодо гідності, честі і совісті людини, що включають в себе заходи виховання, роз'яснення і популяризації цілей і змісту адміністративно-правового забезпечення, заходи морального сприяння і стягнення, врахування психологічних особливостей характеру людини. В процесі адміністративно-правового забезпечення використовуються соціально-політичні методи, пов'язані з умовами праці, побуту, наданням соціальних послуг, розвиток суспільної і політичної активності. Вони впливають на соціально-політичні інтереси громадян, їх адміністративно-правовий статус, можливість їх самозахисту. Економічні методи, які застосовуються у правозахисній діяльності, обумовлені роллю економічних інтересів в житті громадян, і, відповідно, в процесі адміністративно-правового захисту. Можливість набуття і розширення приватної власності, свобода підприємництва, діючі в суспільстві матеріальні стимули, характер і рівень оплати праці, інші економічні явища завжди привертають увагу. Керуючись цим, органи державної влади і місцевого самоврядування можуть багато чого досягти у реалізації правозахисних цілей і функцій. Економічні методи – методи досягнення цілей на основі реалізації вимог економічних законів. Це сукупність способів впливу шляхом

створення економічних умов, що спонукають працівників діяти у потрібному напрямі. Іншими словами, це методи, що ґрунтуються на економічних розрахунках, свідомому використанні всієї системи економічних законів та категорій ринкової економіки, таких, як планування, фінансування, ціноутворення, господарський розрахунок, економічне стимулювання.<sup>84</sup>

Універсальними методами забезпечення прав і свобод громадян, які використовуються в усіх галузях та сферах, на всіх рівнях, а в багатьох випадках визначають зміст та конкретний прояв інших методів, є переконання та примус. Ці методи найпошлідовніше відбиваються через механізм прав та обов'язків, підкреслюють особливості відносин влади і підпорядкування.

Залежно від характеру впливу суб'єкта на об'єкт управління необхідно розрізнити методи:

а) прямого впливу (адміністративні) – методи забезпечення прав і свобод громадян, що полягають у прямому односторонньому владному впливі на об'єкти управління, за умови обов'язковості виконання винесених рішень. Приклади методів прямого впливу:

- встановлення обов'язковості вчинення чи заборони певних дій;
- здійснення контролю та нагляду;
- надання дозволу. Адміністративні методи забезпечення прав і свобод громадян на сьогодні є актуальними та затребуваними у мілітаризованих структурах, де здійснюване управління повинне бути чітким, зрозумілим, прямим, недвозначним. Результати саме таких методів є більш очікуваними та швидкими, держава значною мірою забезпечує втілення в життя намічених планів і завдань. Водночас необхідно зазначити, що в історії є чимало прикладів, коли неадекватне використання адміністративних методів захисту приносило велику кількість проблем, недоліків, порушень. Радянський період правління на території України засвідчив абсолютизацію адміністративних методів. Це призвело до формування командно-адміністративної системи

---

<sup>84</sup> Осовська Г.В. Основи менеджменту: навч. посіб. для студ. вищих навч. закладів / Г.В. Осовська. – К.: Кондор, 2003. – С. 244.

управління, коли нерідко волонтаристські управлінські рішення, не підкріплені науковим і практичним обґрунтуванням, призводили до суттєвих недоліків у роботі державних органів, підприємств, установ та організацій;

б) непрямого впливу (економічні) – методи публічного управління, що полягають у застосуванні опосередкованого впливу на об'єкти через створення механізмів стимулювання та зацікавленості. Реалії сьогодення України свідчать про підвищення ролі та значення саме економічних методів забезпечення прав і свобод громадян. Це полягає в можливості урахування матеріальних інтересів керованого об'єкта з боку керованого суб'єкта. У керованого об'єкта є можливість вибору того чи іншого варіанта поведінки, що свідчить про диспозитивний характер виникаючих правових відносин. За допомоги економічних методів орган публічного управління здійснює вплив на матеріальні інтереси фізичної чи юридичної особи і цим досягає необхідної правомірної поведінки в інтересах держави та суспільства.<sup>85</sup>

Поряд з цими загальними методами існують і спеціальні методи забезпечення прав і свобод громадян. До них належать методи нагляду, прямого або непрямого впливу, регулювання. Нагляд є необхідним пасивним методом забезпечення прав і свобод громадян. За його допомоги можна оцінити стан справ, але він не дає змоги суб'єктам, які його здійснюють, втручатися в діяльність відповідних органів, організацій та посадових осіб. Вплинути безпосередньо на стан справ шляхом активного втручання в діяльність підконтрольних суб'єктів дозволяє використання різних форм контролю.

Органи публічного управління можуть впливати на об'єкти забезпечення прав і свобод громадян шляхом прямого або непрямого впливу. Прямий вплив виражає волю відповідного органу – наказ. Непрямий вплив – це створення умов зацікавленості у виконавців, надання їм можливості обрати варіант поведінки тощо. Застосування методу регулювання означає встановлення загальної політики та принципів її реалізації через

---

<sup>85</sup> Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С.Г. Стеценко – К.: Атіка, 2008. – С. 175–176.

державне фінансування, пільги тощо. Керівництво має за мету практичне втілення в життя загальної політики та принципів, здійснення контролю за підпорядкованими об'єктами, розроблення напрямів їх діяльності.<sup>86</sup>

У науковій літературі існує також й інша класифікація методів забезпечення прав і свобод громадян. Наприклад, залежно від особливостей суб'єкта застосування заходів примусового характеру до правопорушника розрізняють два основних методи забезпечення прав і свобод громадян – юрисдикційний і неюрисдикційний. Юрисдикційним методом забезпечення є діяльність органів державної влади, здійснювана у рамках встановлених законом процедур, результатом якої є рішення по суті. Цей метод поділяють на судові і несудові, нотаріальні форми забезпечення. Судовий захист, безперечно, посідає центральне місце у досить великому арсеналі засобів, покликаних забезпечити захист прав людини. Судовий метод забезпечення прав людини найдемократичніший і найбільш пристосований для всебічного, повного та об'єктивного виявлення дійсних обставин і причин виникнення цивільних спорів, кримінальних і адміністративних правопорушень, тобто для встановлення істини у справах, що розглядаються судами, і дозволяє на основі цього правильно застосовувати норми матеріального права, вірно вирішувати справи по суті.<sup>87</sup> Чинна Конституція України не містить застережень щодо реалізації права на судовий захист, як це мало місце у Конституції СРСР 1978 р. У останній також передбачалося право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності державних органів, юридичних осіб у галузі управлінської діяльності у встановленому законом порядку. Однак минуло понад десять років, поки нарешті 1989 р. було прийнято закон СРСР «Про порядок оскарження у суді неправомірних дій органів публічного управління і посадових осіб, що порушують права громадян». І громадяни змогли скористатися цим правом.

---

<sup>86</sup> Адміністративне право України: підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 161.

<sup>87</sup> Пастухова В.І. Гарантії, захист і реалізація конституційних прав, свобод та інтересів людини і громадянина / В.І. Пастухова, В.О. Пастухов, О.В. Мулярець. – Рівне. – С. 417–418.

Таким чином, під методами адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян слід розуміти способи прийому практичної реалізації правозахисних завдань і функцій в повсякденній діяльності органів управління (посадових осіб) на основі закріпленої за ними компетенції у встановлених межах і у відповідній формі.

## **2.4. Гарантії адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління**

Важливе місце в механізмі забезпечення прав і свобод людини і громадянина держави посідають гарантії. І це не випадково: від стану розробки питання гарантій залежить ефективність реалізації громадянами та їх об'єднаннями своїх прав, свобод і законних інтересів. Розкриття питань гарантій прав та свобод людини у загальному контексті проблематики його правового положення залишається одним із найбільш актуальних у контексті формування в Україні правової державності. Споконвічним та універсальним гарантом прав громадян є закон. Будь-які владні структури і посадові особи зобов'язані діяти в рамках закону, і тільки в рамках закону вони можуть бути наділені властивостями організаційно-правових гарантів. Закон може виконувати функцію гаранта при дотриманні таких умов: 1) положення, які містяться в законі, повинні бути адекватні економічній та політичній ситуації в країні, а також мати юридичну стабільність; 2) відповідати високому рівню юридичної техніки; 3) містити в собі конкретні норми й механізми їх реалізації; 4) визначати коло державних органів і посадових осіб, на яких покладені обов'язки створювати умови для реалізації прав і свобод; 5) передбачати відповідальність органів і посадових осіб за обмеження прав та обов'язків громадян.

Для адміністративно-правових гарантій забезпечення прав і свобод громадян сформульовано такі положення: а) в Україні не повинні видаватися закони, що скасовують чи применшують права та свободи людини й громадянина; б) обмеження прав можливе тільки при наявності певних обставин і повинно бути встановлене законодавством;

в) визначено перелік прав і свобод, що не підлягають обмеженню взагалі; г) будь-які нормативні акти, що стосуються прав, свобод та обов'язків людини й громадянина, не можуть застосовуватися без офіційного опублікування.<sup>88</sup>

Незважаючи на розробку питань гарантій теоретико-правовою наукою, з цього приводу і дотепер ведеться чимало дискусій. На цей час існують різноманітні погляди на понятійний апарат гарантій, однак ці розбіжності визначень, думок і пропозицій не можна вважати хибними, адже розмаїття поглядів є міцною основою для системного аналізу проблем гарантування. В той же час загальна теоретична конструкція юридичних гарантій прав та свобод вимагає визначеності, що завжди сприяє продуктивності наукових досліджень та у більшій мірі відповідає потребам нормотворчої та правозастосовчої практики.

Сучасна українська правова думка з питань гарантій забезпечення прав і свобод людини і громадянина увібрала в себе найкращі теоретичні надбання як радянської, так і світової юридичної науки. Саме основні принципи, вироблені людством, лягли в їх основу. Питання про гарантії забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління можна розглядати у двох аспектах: широкому і вузькому. Вирішення цього питання за «широкою» постановки припускає аналіз поняття гарантій і проведення класифікації їх видів, а також розгорнутий розгляд кожного з видів.

У перекладі з французького слова «гарантія» (*garantie*) означає поруку, умову, забезпечувати що-небудь.<sup>89</sup> Поняття гарантій базується на основних принципах, вироблених людством: гуманізмі, справедливості, законності, доцільності, рівноправності тощо. За своєю сутністю гарантії – це система умов, що забезпечують задоволення інтересів людини, основною функцією яких є виконання зобов'язань державою та іншими суб'єктами у сфері реалізації прав особи. Об'єктом гарантій постають суспі-

---

<sup>88</sup> Ведерніков Ю.А. Адміністративне право України: навч. пос. / Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – С. 44–45.

<sup>89</sup> Словарь иностранных слов. – М., 1964. – С. 14.



льні відносини, пов'язані з охороною і захистом прав людини, задоволенням майнових і немайнових інтересів громадян.<sup>90</sup>

А.С. Мордовець оцінював гарантії як систему соціально-економічних, політичних, моральних, юридичних, організаційних передумов, умов, засобів і способів, що створюють рівні можливості особистості для здійснення нею своїх прав, свобод та інтересів.<sup>91</sup> Гарантії – це засоби, способи і умови, за допомогою яких здійснюється забезпечення наданих прав. Гарантувати – означає захищати, створити умови, забезпечити, зробити реальним. В юридичній літературі зустрічаються неоднозначні тлумачення самого терміна «гарантія». Термін «гарантія» застосовується для позначення способів та засобів, за допомогою яких здійснюється забезпечення реалізації тих чи інших умов, передбачених законодавством.

«Гарантія» охоплює сукупність об'єктивних і суб'єктивних чинників, спрямованих на практичну реалізацію прав і свобод, на усунення можливих перешкод їх повного або належного здійснення.<sup>92</sup> О.Ф. Скакун під гарантіями забезпечення прав, свобод та обов'язків людини та громадянина розуміє систему соціально-економічних, політичних, юридичних умов, способів та засобів, які забезпечують їхню фактичну реалізацію, охорону та надійний захист. Коли немає гарантій, то права, свободи та обов'язки людини і громадянина набувають форми «заяв про наміри», які не мають ніякої цінності ні для особистості, ні для людства.<sup>93</sup> Гарантії являють собою систему норм, принципів, умов і вимог, що забезпечують у своїй сукупності дотримання прав, свобод і законних інтересів громадян.<sup>94</sup> Кожна демократична держава вважає за необхідне побудувати систему гарантій реалізації прав і свобод своїх громадян, оскільки саме вони за-

---

<sup>90</sup> Мордовець А.С. Гарантії прав личности: понятие и классификация / А.С. Мордовець / Теория государства и права: курс лекций. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2000. – С. 311.

<sup>91</sup> Словарь русского языка; под ред. Н.Ю. Шведовой.– 23-е изд., испр., – М.: Рус. яз., 1991. – С. 130.

<sup>92</sup> Конституционные права и обязанности советских граждан / А.П. Таранов, И.А. Тимченко, Г.И. Чангули, Н.Г. Шуклина. – К.: Наукова думка, 1985. – С. 43.

<sup>93</sup> Скакун. О.Ф. Теория государства и права: учебник / О.Ф. Скакун. – Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – С. 203.

<sup>94</sup> Словарь – справочник по праву; сост. А.Ф. Никитин.– М.: «Акалис», 1995. – С. 310.

безпечують реальну можливість використовувати закріплені законом права і свободи.

Аналізуючи наукові визначення понять гарантій, необхідно відзначити, що в науковій літературі зустрічаються найрізноманітніші ознаки, які складають основу поняття гарантій: «засоби», «заходи», «механізм», «норми права», «умови», «обов'язки держави», «система умов, способів, засобів». На наш погляд, всі ці думки слушні і мають право на існування, однак слід виділити загальні, спільні риси всіх термінів. Спільним є те, що: 1) гарантіями є умови, за яких всебічно реалізуються права і свободи особи; 2) гарантіями є система засобів, за допомоги яких забезпечується охорона прав і свобод особи; 3) гарантіями є засоби, за допомоги яких забезпечується дійовий захист інтересів, прав і свобод людини і громадянина у разі їх незаконного порушення.

Одна з вирішальних переваг демократії у цілому, усіх її елементів, прав та свобод виражається у реальності останніх. Стосовно прав та свобод реальність означає таке їх становище, коли кожний громадянин не тільки за законом, але й фактично наділений цими правами та свободами, може за власною волею як у суспільних, так і в особистих інтересах користуватися та розпоряджатися наявними у нього можливостями, захищати їх від порушень та вимагати від компетентних органів відновлення цих прав. Ця реальність прав та свобод громадян забезпечується цілою системою різноманітних економічних, соціальних, політичних, ідеологічних, організаційних та інших гарантій.

Існують також інші класифікації гарантій. За сферою дії гарантії поділяються на: внутрішньодержавні (національні), міжнародні; за способом викладення: прості, складні, змішані; за підставою правового становища особи – на загальні; спеціальні; індивідуальні.

*Загальні гарантії прав, свобод і обов'язків.*

1. Політичні – наявність розвиненої системи народовладдя, реальної можливості особи брати участь в управлінні державою безпосередньо або через представницькі органи. Політична багатоманітність. Можливість користуватися своїми правами та

свободами, захищати свої інтереси. Поділ влади. Наявність незалежної конструктивної опозиції, політичного плюралізму та ін. Політичні гарантії – це закріплені конституційними нормами та принципами політичні умови та засоби, що забезпечують захист основних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. До них належать конституційні норми, що закріплюють обов'язки держави та її органів та інших суб'єктів політичної системи суспільства зі створення умов та використання засобів захисту конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.<sup>95</sup> Наприклад, ст. 3 Конституції України закріплює головним обов'язком держави необхідність утвердження і забезпечення захисту прав і свобод людини. Згідно зі статтею 92 Основного Закону парламент України повинен визначати виключно законами суб'єктивні права і свободи людини і громадянина, гарантії їх реалізації та основні обов'язки.

2. Соціально-економічні – єдність соціально-економічного простору, вільне переміщення товарів, послуг, фінансових коштів, свобода економічної діяльності. Визнання і рівний захист усіх форм власності. Соціальне партнерство між людиною і державою, робітником і роботодавцем, захист конкуренції у підприємницькій діяльності.

3. Ідеологічні (духовно-моральні) – ідеологічна багатоманітність. Заборона монополізації ідеології. Заборона релігійної, расової ворожнечі. Демократична громадська думка. Необхідний освітній рівень (загальнодоступність і безоплатність освіти). Доступ до інформації та ін. Конституція України затвердила політичну, економічну та ідеологічну багатоманітність і неможливість визнання державою будь-якої ідеології як обов'язкової (ст. 15).

4. Юридичні – система юридичних засобів і способів охорони і забезпечення прав людини і громадянина. Обов'язок держави забезпечити особі права на судовий захист та інші способи забезпечення, не заборонені законом, а також право на одержання кваліфікованої юридичної допомоги. Юридичні гарантії сто-

---

<sup>95</sup> Колодій А.М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: підруч. / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К.: Правова єдність, 2008. – С. 261.

суються насамперед правотворчої діяльності держави, способів закріплення прав людини і принципів дії фіксуючих їх норм, визначення порядку реалізації прав, форм їх охорони. У свою чергу юридичні гарантії прав людини поділяються на: а) гарантії реалізації прав; б) гарантії охорони прав; в) гарантії забезпечення прав. Гарантії охорони – це встановлення меж здійснення прав і свобод, їх конкретизація в законодавстві; встановлення процедур, засобів заохочення, стимулювання, пільг для ініціативної реалізації прав; встановлення засобів профілактики і запобігання правопорушень. Гарантії забезпечення прав і свобод громадян – це конституційний нагляд, контроль, відповідальність правопорушника; встановлення заходів відповідальності винних за порушення прав і свобод громадян; встановлення заходів захисту прав, відновлення порушеного права.

У кожній державі права людини закріплюються або в конституції, або в спеціально присвяченій їм декларації. У поточних законах і підзаконних юридичних актах передбачаються процедури, механізми реалізації і захисту основних прав людини, закріплених у конституції. Норми про права людини можуть мати як пряму дію, так і дію через конкретні спеціальні закони, що встановлюють форми їхньої реалізації. Принцип прямої дії (закріплений у Конституції України) є демократичнішим, проте його реалізація припускає високий рівень правової культури. У наш час в Україні, крім Конституції України, діє низка законів, які гарантують реальність прав у сфері економіки (приватизація, власність, підприємництво), у галузі політики (громадянство, свобода преси, об'єднань громадян та ін.), у соціальній сфері (захист прав споживачів, охорона праці та ін.).<sup>96</sup>

Поряд із зазначеними видами гарантій забезпечення прав і свобод громадян в юридичній літературі виділяють ще нормативні, інституційно-організаційні та організаційно-правові гарантії, які в свою чергу поділяються на судові та адміністративні.

Нормативні гарантії забезпечення прав і свобод громадян – це передбачені нормами матеріального і процесуального

---

<sup>96</sup> Система гарантій прав, свобод і обов'язків людини і громадянина в демократичній державі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: VuzLib.net.mht

права юридичні засоби забезпечення реалізації, охорони і захисту прав, свобод та обов'язків. За характером юридичних норм вони поділяються на матеріальні і процесуальні; за сферою дії – на міжнародні і внутрішні; за процесуальним закріпленням – на конституційні і галузеві. Особливим нормативно-правовим засобом забезпечення захисту прав і свобод громадян виступає інститут юридичної відповідальності. Проте нормативно-правові засоби забезпечення захисту прав і свобод громадян самі по собі не можуть створити фактичних умов для використання кожним своїх прав і свобод. Соціальні умови як об'єктивні ознаки суспільної життєдіяльності виступають «матеріальною» основою забезпечення захисту прав і свобод громадян.

Інституційно-організаційні гарантії забезпечення прав і свобод громадян – це передбачені у законодавстві державні інституції, на які покладаються відповідні функції і повноваження з організації і здійснення юридичного забезпечення реалізації, охорони і захисту прав, свобод та належного виконання обов'язків громадянина. Інституційно-організаційні гарантії забезпечення прав і свобод особи тісно пов'язані з нормативними, адже в нормативних актах детально регламентується діяльність державних і суспільних інституцій з організації і здійснення діяльності, спрямованої на забезпечення прав і свобод.<sup>97</sup> У рамках юридичних гарантій забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління актуально виділити основні інституційно-організаційні гарантії.

В інституційно-організаційному механізмі забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина істотна роль належить Президентові України. Від діяльності Президента України у правовому полі багато що залежить у реалізації політичних, особистих, соціально-економічних прав людини і громадянина, забезпечення їх економічної та іншої безпеки. Реалізуючи свої повноваження у сфері забезпечення прав і свобод громадян, Президент України має право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, повноваження скасовувати акти Кабіне-

---

<sup>97</sup> Волинка К.Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: дис. ... канд. юрид. наук / К.Г. Волинка; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. – К., 2000. – С. 99.

ту Міністрів України, рішення голів місцевих державних адміністрацій, деякі інші нормативні акти у разі порушення ними прав і свобод особи в Україні, має право на звернення до Конституційного Суду з питань відповідності законів та інших нормативних актів Конституції України. Щодо питання про роль і місце Президента України як гаранта прав і свобод людини та громадянина слід зазначити діяльність органів, апарату, за допомоги яких реалізуються його повноваження у цій сфері. Це стосується насамперед Адміністрації Президента України, Комісії при Президентові України з питань громадянства, спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань громадянства та підпорядкованих йому органів, структурних підрозділів Адміністрації Президента України, таких, як Управління з питань помилування, відділ листів і прийому громадян. Згідно із призначенням цих органів і їх підрозділів однією з основних цілей є посилення гарантій дотримання прав громадян. Вони здійснюють свою діяльність у межах установленої компетенції, незалежно від інших державних органів; відповідно до своїх повноважень мають право запитувати й одержувати від державних органів і посадових осіб будь-які зведення, документи, матеріали, необхідні для виконання покладених на них завдань; проводити перевірку діяльності державних установ, стосовно яких наявна інформація про порушення прав людини; одержувати пояснення від будь-яких посадових осіб. За результатами розгляду звернень або розслідувань відповідні підрозділи роблять висновки. Якщо повідомлення про порушення прав людини є обґрунтованими, вони направляють висновки, що містять рекомендації, відповідному органу, до компетенції якого входить вирішення питання з надання, реалізації відповідного права або відновлення порушених прав. Посадові особи, які одержали висновок, протягом встановленого строку зобов'язані розглянути рекомендації й інформувати відповідний підрозділ Адміністрації Президента України про прийняте рішення.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина: навч. посіб. / І.О. Іерусалімова, І.О. Іерусалімов, П.М. Павлик, Ж.В. Удовенко. – К.: Знання, 2007. – С. 144–145.

Судові, тобто такі, що реалізуються судами в процесі здійснення правосуддя. Порядок розгляду справ, що виникають з адміністративно-правових відносин, встановлений законодавством про цивільне судочинство (справи за скаргами на дії державних органів і посадових осіб у зв'язку з накладенням адміністративних стягнень; справи за скаргами на дії державних органів, громадських організацій і посадових осіб, які порушують права і свободи громадян). справи, які стосуються економічних спорів і які виникають з адміністративних правовідносин, підвідомчі господарському суду (наприклад, справи про визнання недійсними цілком або частково ненормативних актів державних органів, органів місцевого самоврядування та інших органів такими, що не відповідають законам та іншим нормативно-правовим актам і порушують права й законні інтереси громадян).

Адміністративні, тобто ті, що реалізуються в позасудовому порядку. У рамках управлінської компетенції посадові особи мають право, а в багатьох випадках – зобов'язані розглядати питання щодо забезпечення адміністративно-правових гарантій прав громадян і вживати заходів для їх реалізації.<sup>99</sup>

Дещо ширшу класифікацію наводять нам О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко. На їхню думку, гарантії захисту прав і свобод громадян поділяються:

І. За практичним спрямуванням: а) загальні, що охоплюють всю сукупність об'єктивних та суб'єктивних факторів, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини, їх захист та поновлення у разі порушення. У свою чергу, загальні гарантії класифікують за сферами суспільних відносин на: 1) економічні, які складають спосіб виробництва, існуючі форми власності, наявність ринкових відносин, економічну свободу громадян, вільний вибір форм та видів трудової діяльності, наявність різноманітних форм підприємницької діяльності тощо; 2) політичні, до яких належить діяльність держави, представництво політичних інтересів інститутами політичної системи, наявність реально діючих інститутів безпосередньої та представни-

---

<sup>99</sup> Ведерніков Ю.А. Адміністративне право України: навч. пос. / Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – С. 45–46.

цької демократії, можливість населення звертатися за захистом прав до спеціальних органів держави тощо; 3) організаційні, що характеризуються як реально діючі повноваження органів держави, посадових осіб та громадських об'єднань зі створення необхідних для реалізації прав та свобод умов; б) спеціальні гарантії, які визначаються як система юридичних засобів, що сприяють процесу реалізації, захисту та поновлення прав і свобод суб'єктів права, їх змістом є надання державно-владної загальнообов'язковості як правам особи, так і їх захисту.

II. За характером гарантії класифікують на: а) норми та принципи матеріального і процесуального права, що у процесі реалізації забезпечують реальність прав та свобод людини; б) судовий захист порушених прав і свобод та можливість їх судового поновлення; в) контроль за дотриманням законодавчими, виконавчими та судовими органами положень Конституції про права та свободи людини і громадянина. Важлива роль у сфері парламентського контролю належить Уповноваженому з прав людини; г) відповідальність за порушення прав та свобод людини, що поширюється на всіх суб'єктів права без винятку.

III. За ступенем поширеності гарантії класифікують на: а) національні (внутрішньодержавні), які закріплюються нормами національного законодавства та гарантуються державою. Вони, у свою чергу, існують як: 1) державний захист прав і свобод людини, проголошений ст. 3 Конституції України та визначений як обов'язок держави здійснювати правове регулювання прав і свобод, а також забезпечувати правовими засобами дотримання, виконання та захист прав і свобод; 2) судовий захист прав людини, який є демократичним, об'єктивним і справедливим засобом вирішення справ, пов'язаних з правами та свободами людини і громадянина; 3) право людини на самозахист, що надає можливість суб'єктам захищати свої права і свободи від порушень та протиправних посягань будь-якими, не забороненими законом, засобами; б) міжнародні, що встановлюються міжнародними актами з прав людини (закріплюють стандарти прав людини) та забезпечують можливість кожному після використання всіх національних засобів правового захисту звертати-



ся за захистом своїх прав і свобод до міжнародних судових установ чи органів міжнародних організацій.

IV. За суб'єктами, що реалізують гарантії, розрізняють: а) гарантії Верховної Ради України як органу, що виключно законами визначає зміст прав і свобод людини та громадянина та гарантії цих прав; б) гарантії Президента України як гаранта прав і свобод людини та громадянина; в) гарантії органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію наданих громадянам прав та свобод; г) судові гарантії, покликані захищати та поновлювати права і свободи; ґ) гарантії омбудсмана, котрий вживає заходів до запобігання порушенням прав та свобод; д) гарантії прокуратури, яка здійснює представництво інтересів громадянина у суді у випадках, визначених законом; е) адвокатські гарантії щодо забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні юридичних справ; є) гарантії політичних партій та громадських організацій, які захищають права та свободи громадян, що у них об'єднуються; ж) гарантії місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування, які на відповідній території забезпечують дотримання прав і свобод громадян; з) гарантії міжнародних органів та організацій, членом яких є Україна.

V. За особливостями правового статусу, що гарантується, визначають: а) загальні гарантії, які закріплені конституційно та поширюються на всіх суб'єктів суспільних відносин у рівній мірі; б) родові, що сприяють захисту інтересів певних категорій громадян. Як правило, закріплюються певними нормативними актами. Так, гарантії правового та соціального захисту працівників міліції передбачені Законом України «Про міліцію»; в) галузеві, які гарантують права та свободи суб'єктів у певній сфері діяльності та закріплені галузевим законодавством (наприклад, норми ЦК України, що вміщують гарантії прав власника); г) індивідуальні гарантії як фактори організаційного, процесуального, матеріального та правового характеру, що забезпечують реалізацію прав особи у конкретних життєвих обставинах на основі закону.

VI. За змістом розрізняють: а) контрольні гарантії, що забезпечують можливість виявити порушення прав особи та під-

вищити ефективність поновлення порушених інтересів; б) процедурні гарантії, які визначають порядок, способи, умови впровадження норм матеріального характеру шляхом чіткого визначення та дотримання процедури їх реалізації; в) організаційно-технічні гарантії забезпечують реалізацію правового статусу шляхом використання засобів техніки та зв'язку (наприклад, діяльність засобів масової інформації як інструменту гарантування свободи інформації).

Таким чином, гарантії є засобом, що забезпечує перехід від передбачених конституцією можливостей до реальної дійсності. Ефективність гарантії залежить від рівня розвитку загальноправових принципів, стану економіки, рівня розвитку демократичних інститутів, реальності політичної системи суспільства, наявності системи досконалих законів у державі, ефективності механізмів реалізації законоположень, ступеня правової свідомості, правової культури населення, узгодженості інтересів населення та суспільства в цілому і наявності високоефективного органу конституційного контролю.<sup>100</sup>

Основний закон нашої держави – Конституція вже у першому своєму розділі «Загальні засади», а точніше в ст. 3 закріплює положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Однією з головних переваг демократії є забезпечення реальності здійснення прав людини. Стосовно конституційних прав і свобод реальність означає такий їх стан, коли кожна людина не тільки за законом, але і фактично володіє цими правами і свободами, може в політично і юридично допустимих межах безперешкодно, як за своєю волею та у своїх інтересах, так і в інтересах суспільства користуватись і розпоряджатись можливостями, які вміщені в них, захищати їх від порушень і вимагати від компетентних органів поновлення цих прав. Таким чином, реальність

---

<sup>100</sup> Зайчук О.В. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч. / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 277–278.

конституційних прав людини забезпечується цілою системою різноманітних економічних, соціальних, політичних, ідеологічних та інших гарантій.

Під змістом конституційних гарантій прав і свобод людини слід розуміти діяльність держави зі створення умов і надання людині таких засобів, закріплених у Конституції, за яких би людина мала можливість вільно і безперешкодно реалізувати закріплене за нею у Основному законі держави право. Гарантії займають у проблемі гарантування особливе місце: вони є гарантіями не тільки стосовно норм конституційного права, але й до всієї системи права. За своєю формою гарантії є гарантіями вищої юридичної сили. За змістом вони становлять нормативні вказівки на існуючі в суспільстві економічні, політичні, ідеологічні умови і посилання на неухильно здійснювані заходи організаційного характеру і постійно удосконалювані правові засоби. Гарантії – це комплекс найбільш значних гарантій найрізноманітнішого змісту, які наділені, в силу конституційного закріплення, вищою юридичною силою. Так, гарантії основних прав є найвищою юридичною силою узагальнені формулювання найбільш важливих, провідних правових інститутів, методів і засобів забезпечення основних прав людини та громадянина. Гарантії не можуть дати повного уявлення про гарантування основних прав, подібно до того, як конституційні права фіксують не весь правовий статус, а лише його основи. Проте за гарантіями можна робити висновок про рівень гарантування конституційних прав громадян.<sup>101</sup>

У кожній державі права людини закріплюються або в конституції, або в спеціально присвяченій ним декларації. У поточних законах і підзаконних юридичних актах передбачаються процедури, механізми реалізації і захисту основних прав людини, закріплених у конституції. Норми про права людини можуть мати як пряму дію, так і дію через конкретні спеціальні закони, що встановлюють форми їхньої реалізації. Принцип прямої дії (закріплений у Конституції України) є демократичнішим, проте його реалізація припускає високий рівень правової культури.

---

<sup>101</sup> Панкевич І.М. Конституційні гарантії захисту прав людини в Україні та країнах сталої демократії (спроба порівняльного аналізу) / І.М. Панкевич. – Львів, 2005. – С. 1–2.

Важливе не лише законодавче закріплення прав, але й адекватне сприйняття чинного нормативного матеріалу всіма його адресатами, що знаходить вираження в безпосередній діяльності, яка реалізує право, та у правозастосовній діяльності держави. Остання включає можливість примусового виконання прав громадян і усунення перешкод на шляху їхньої реалізації. За допомоги гарантій захисту прав і свобод людини здійснюється їхнє забезпечення, тобто створення умов для їхнього здійснення.<sup>102</sup>

У п. 4 ст. 55 Конституції України задекларовано, що кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав та свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. На Європейському континенті цій меті служить, перш за все, європейська Конвенція про захист прав людини та основних свобод, на яку має орієнтуватись національне законодавство України. З часу вступу України до Ради Європи нашим співвітчизникам надана можливість після повного використання національних засобів захисту своїх суб'єктивних прав і свобод використовувати порядок, який певний час застосовується в країнах – членах Ради Європи. Проте Конституція це право особи закріпила лише теоретично, оскільки практика його реалізації бере свій відлік з моменту ратифікації Верховною Радою України «Конвенції про захист прав людини та основних свобод людини» 17 липня 1997 року. Конвенція не заміщає національні системи захисту прав людини, але вона забезпечує міжнародну гарантію забезпечення прав людини. У деяких країнах Конвенцію включено у внутрішнє законодавство з тим, щоб кожна людина мала можливість подати скаргу або заяву до національного суду або органу, спираючись безпосередньо на її положення. Але навіть у тих країнах, де Конвенцію не включено у внутрішнє законодавство, національні закони не повинні суперечити її положенням.<sup>103</sup>

---

<sup>102</sup> Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. / О.Ф. Скакун; пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – С. 324.

<sup>103</sup> Панкевич І.М. Конституційні гарантії захисту прав людини в Україні та країнах сталого демократії (спроба порівняльного аналізу) / І.М. Панкевич. – Львів, 2005. – С. 4.

Таким чином, на основі зазначеного можна зробити висновки, що гарантії забезпечення прав та свобод громадян – це система умов і засобів, що забезпечують у сукупності здійснення конституційних прав та свобод громадян. Ефективність цієї системи залежить від різних чинників, але основним серед них є наявність визначених елементів у системі функціонування державної влади. До них належать: а) наявність Основного Закону, дія якого не може бути припинена довільно; б) визнання державної влади похідною від влади народу і Конституції; в) закріплення на конституційному рівні основних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина та засобів і умов їх здійснення; г) наявність незалежної судової влади; ґ) можливість захисту своїх прав в Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та у міжнародних правозахисних організаціях.

Одне з провідних місць у системі органів державної влади щодо гарантування прав і свобод людини належить Верховній Раді України. Тобто на Верховну Раду України покладається завдання нормативного закріплення, по-перше, всієї сукупності прав, свобод та обов'язків, якими наділяється людина і громадянин, по-друге, визначення системи забезпечення цих прав, свобод та обов'язків.

У теорії конституціоналізму, насамперед, виокремлюють такі функції парламенту: а) законодавча; б) установча; в) парламентського контролю. Розглянемо їх в аспекті забезпечення прав людини. Пріоритетною функцією Верховної Ради України є законодавча. Слід зазначити, що будь-який закон, прийнятий Верховною Радою України, сприяє захисту прав, свобод та обов'язків людини і громадянина шляхом зменшення кількості прогалин законодавства в діяльності певного органа держави, особи, групи осіб та інших можливих суб'єктів правовідносин. У цьому випадку більш чітко діє схема, що органу державної влади дозволено те, що прямо визначено в законі, а особі – все те, що не заборонено законом. Виконанню цього сприяють також постанови Верховної Ради України.<sup>104</sup> Особливу увагу викликає Постанова Верховної Ради України «Про засади

---

<sup>104</sup> Колодій А.М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: підруч. / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К.: Правова єдність, 2008. – С. 261–262.

державної політики України в галузі прав людини» від 17 червня 1999 р. Цей нормативний документ закріпив принципи і напрями державної політики в галузі прав людини.<sup>105</sup> Він є своєрідним фундаментом, на якому базується діяльність системи державних органів у сфері гарантування прав людини. Також одним із напрямів законодавчої діяльності Верховної Ради України є внесення змін до Конституції України у межах і порядку, закріплених розділом XIII Основного Закону.

Не менш важливою функцією Верховної Ради в напрямі забезпечення прав людини є установча функція. При її реалізації слід виокремити такі напрями діяльності парламенту: а) участь у формуванні органів виконавчої влади; б) формування органів судової влади; в) створення парламентських структур; г) участь у формуванні інших державних організацій; ґ) вирішення питання територіального устрою України і забезпечення формування органів місцевого самоврядування. Від того, наскільки правильно, чітко, законно, оперативно здійснює парламент України установчу функцію, залежить належний рівень гарантування прав людини. Верховна Рада України наділена повноваженнями стосовно нормативного врегулювання діяльності державних органів, формування органів судової влади та прокуратури. Складовою установчої функції Верховної Ради України є призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Уповноважений з прав людини є важливою гарантією реалізації прав та свобод людини і громадянина, додатковим засобом забезпечення прав і свобод людини щодо інших правозахисних механізмів, усуває прогалини і компенсує недоліки судових засобів забезпечення прав людини, парламентського контролю і відомчого контролю за адміністративними органами.

Наступною функцією Верховної Ради України при гарантуванні забезпечення прав і свобод громадян є функція парламентського контролю, де поряд з наведеним напрямом контролю за додержанням прав людини можна виокремити не менш важливі,

---

<sup>105</sup> Про засади державної політики України в галузі прав людини: Постанова Верховної Ради України: офіц. текст: № 757 – XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua /.../laws/main.cgi?nreg=757 – 14

з погляду забезпечення прав людини, напрями контрольної діяльності Верховної Ради України, а саме: а) контроль за діяльністю Кабінету Міністрів України; б) бюджетно-фінансовий контроль; в) запит народного депутата на пленарному засіданні сесії Верховної Ради України; г) парламентський контроль за діяльністю органів прокуратури; ґ) здійснення парламентського контролю з окремих питань безпосередньо або через тимчасові спеціальні та тимчасові слідчі комісії.<sup>106</sup>

Не менш важливе значення для гарантій забезпечення прав і свобод громадян має інститут Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Для виконання передбачених Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» функцій Уповноважений наділений широким комплексом прав, а саме: 1) невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради, Прем'єр-міністром, Головами Конституційного, Верховного та вищих спеціалізованих судів України, Генеральним прокурором України, керівниками інших державних органів, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, посадовими та службовими особами;

2) безперешкодно відвідувати будь-які органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, зокрема місця перебування затриманих, установи пенітенціарної системи, психіатричні лікарні, опитувати осіб, які там перебувають, та отримувати інформацію щодо умов їх утримання, здійснювати інші дії, спрямовані на забезпечення умов реалізації прав і свобод громадян, припинення порушень і відновлення порушених прав і свобод (ст.13). Напрями діяльності з реалізації повноважень омбудсмана також мають гарантуючий характер і за своїм змістом спрямовані на забезпечення і реалізацію охорони забезпечення прав, свобод особи в Україні.

Відповідно до стст. 1 і 3 зазначеного закону з метою захисту прав кожного на території України й у рамках її юрисдикції Уповноважений здійснює парламентський контроль за дотри-

---

<sup>106</sup> Колодій А.М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: підруч. / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К.: Правова єдність, 2008. – С. 263–264.

манням конституційних прав і свобод людини, проголошений Конституцією та закріплений у законах, а також сприяє приведенню національного законодавства про права і свободи людини у відповідність із міжнародними стандартами у цій сфері.

Належна гарантованість прав і свобод людини та громадянина характеризується наявністю в державі ефективного правосуддя. Механізм адміністративно-правового забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина включає передусім адміністративне правосуддя, діяльність адміністративних судів, а також теоретично і практично усю судову систему в частині захисту прав громадян у відносинах з органами виконавчої влади в системі публічного управління. Існування судової влади поряд із законодавчою та виконавчою є обов'язковою ознакою демократичної держави. Відокремлення судової гілки влади від інших державно-владних структур свідчить про серйозне просування держави до реалізації принципу верховенства права, закріплення в ньому ідеї свободи та справедливості.<sup>107</sup>

Р. Гольдман та С. Франковський визначають, що одним з важливих завдань суду є створення могутнього захисного бастиону проти порушення владою конституційних гарантій.<sup>108</sup>

Судова влада відповідно до теорії і практики розподілу влади є самостійною, незалежною сферою публічної влади і становить сукупність правових приписів щодо здійснення правосуддя, тлумачення норм права з відповідними контрольними повноваженнями спеціально уповноважених органів – судів. Атрибутами судової влади є широкі юрисдикційні повноваження, насамперед правовий статус судів як особливих органів державної влади і власне виконання владних суддівських повноважень. На думку деяких вчених, гарантуючий вплив правосуддя у системі забезпечення прав і свобод громадян постійно зростає. Так, за даними соціально-правових досліджень, в Україні кожного року суд має найвищий рейтинг серед інших інститутів (засобів масової інформації, державних адміністрацій, зокрема Адмініст-

---

<sup>107</sup> Безнасюк А.С. Судебная власть / А.С. Безнасюк, Х.У. Рустамов. – М.: ЮНИТИ – ДАНА: Закон и право, 2002. – С. 17.

<sup>108</sup> Франковский С. Верховный суд США «О гражданских правах и свободах» / С. Франковский, Р. Гольдман, Л. Леонтовская. – Польша: БЕГА, 1998. – С. 221.



рації Президента, прокуратури), найвищу загальну довіру і найнижчу недовіру.<sup>109</sup>

Розглядаючи правовідносини з позицій забезпечення прав і свобод людини та громадянина, суди у своїх рішеннях керуються виключно законами України. При цьому важливе значення мають рішення та ухвали Конституційного Суду України, оскільки суд не має права застосовувати закон, визнаний неконституційним. За таких обставин саме загальні суди виконують роль конституційно адекватного регулювання правовідносин, що чекають на судове вирішення на основі рішень Конституційного Суду України.<sup>110</sup>

Разом з тим, як свідчить звіт Рахункової палати «Про результати аналізу основних проблем в організаційному забезпеченні діяльності судової влади та шляхи їх вирішення» від 29 вересня 2010 року, у системі судової влади залишається велика кількість невирішених проблем, які заважають досягненню належного рівня забезпечення прав і свобод громадян. Так, залишаються невирішеними в повному обсязі питання створення кадрового резерву та комплектування вакантних посад суддів, оскільки існуюча система формування суддівського корпусу не забезпечує ефективної реалізації державної політики у зазначеній сфері.

Зокрема повноваження кваліфікаційних комісій суддів щодо визначення кваліфікаційної придатності претендента та надання висновку про рекомендацію його на посаду судді дублюються Вищою радою юстиції, Комітетом з питань правосуддя Верховної Ради та пленарним засіданням Верховної Ради України, оскільки предметом розгляду останніх, перш за все, є кандидат на посаду. Це надає їм право фактично проводити повторні кваліфікаційні іспити та перевірки даних про кандидата на посаду.

---

<sup>109</sup> Стефанюк В.С. Правозахисна діяльність судів України / В.С. Стефанюк // Право України. – 1999. – № 5. – С. 19.

<sup>110</sup> Тихий В. Захист конституційних прав і свобод Конституційним Судом України за зверненнями фізичних та юридичних осіб / В. Тихий // Вісн. Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 68.

Процедуру визначення переможця конкурсу на заміщення вакантної суддівської посади законодавством не регламентовано, що створює умови для надання переваги у визначенні претендентів на вакантну посаду судді головам судів, де є вакантні місця, та органам судової адміністрації, які відповідають за організаційне забезпечення діяльності кваліфікаційних комісій суддів.

Як встановлено в ході контрольного заходу, внаслідок законодавчої невизначеності строків розгляду Верховною Радою України матеріалів про обрання кандидата на посаду судді безстроково, а також довготривалого терміну розгляду документів щодо призначення вперше та обрання безстроково на посаду судді на всіх етапах їх проходження, у 2009 році:

– неефективно використано 98 млн грн бюджетних коштів (13,4 млн грн – на оплату праці 281 судді судів загальної юрисдикції, п'ятирічний термін повноважень яких закінчився, 4,7 млн грн – на оплату праці їх помічників та секретарів; 79,9 млн грн (економія фонду оплати праці суддів місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції, яка виникла внаслідок неуконплектування штатної чисельності суддів) – на додаткові види заробітної плати й інші заохочувальні та компенсаційні виплати, які встановлювалися всім суддям однаково, без урахування їх завантаженості та складності розглянутих справ);

– не укомплектовано 1458 посад суддів (або 17 відсотків) місцевих та апеляційних судів загальної юрисдикції. Соціальними наслідками такого стану справ стало ускладнення доступу до правосуддя громадян України, збільшення кількості справ, нерозглянутих судами, яка у господарському судочинстві зросла на 2,5%, у цивільному – на 5,1%, у кримінальному – на 1,5% та в адміністративному – на 3,2 відсотка.

У дев'ятнадцяти районах восьми областей (у Донецькій, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Хмельницькій та Черкаській областях), населення яких становить більш ніж 612 тис. осіб, склалась критична ситуація стосовно неможливості здійснення правосуддя за окремими категоріями судових справ, оскільки розгляд окремих категорій справ

потребує складу суддів у кількості трьох осіб, а фактична чисельність суддів була меншою.

Водночас сформований ДСА України кадровий резерв кандидатів на посаду суддів торік не дав змоги заповнити всіх існуючих вакансій, за винятком кадрового резерву на посаду судді місцевих загальних судів.

Зазначені факти свідчать про необхідність прискорення розгляду проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій України», в якому законодавчо має бути визначений єдиний, прозорий, абстрагований від політичного і кон'юнктурного впливу порядок призначення вперше та обрання безстроково на посаду судді і встановлений вичерпний перелік вимог до претендентів на відповідну посаду судді.

Відповідно до статті 129 Закону України «Про судоустрій України», реалізацію державної політики у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації суддів і працівників апарату судів покладено на Академію суддів України, яка має статус державного вищого навчального закладу, що діє в системі органів державної виконавчої влади – Державної судової адміністрації України.

Водночас, згідно з міжнародними стандартами, організація навчання та контроль за ним повинні здійснюватися судовою владою або іншим органом, що не залежить від виконавчої та законодавчої влади.

Зокрема, з прийняттям Закону України від 31.10.1995 № 398/95-ВР Україна приєдналась до Статуту Ради Європи, відповідно до якого членом Ради Європи може стати будь-яка європейська держава, що визнає принципи верховенства права та забезпечення прав людини і основних свобод усіма особами, які знаходяться під її юрисдикцією, а також співробітничає з Радою Європи в досягненні її мети – більшого єднання між членами Ради Європи для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу.

У Висновку № 4 Консультативної ради європейських суддів від 27.11.2003 зазначено (пункт 16), що судова влада має

відігравати основну роль або бути відповідальною за організацію та нагляд за навчанням суддів.

Аналогічна точка зору викладена в Європейській хартії про статус суддів (Рада Європи, 1998 р.), відповідно до якої (пункти 1.3, 2.3 і 4) держава повинна організовувати за державні кошти систему підтримки і підвищення кваліфікації суддів, яка б була незалежна від виконавчої і законодавчої влади та гарантувала плюралізм змісту навчальних програм і функціонування органів, відповідальних за забезпечення таких курсів.

Визначені хартією гарантії є гнучкими, і це дає можливість пристосувати їх до різних систем навчання, що існують в інших країнах: навчальні курси чи коледжі Міністерства юстиції, інститути Вищої ради юстиції чи суддівського корпусу, приватні правничі фундації тощо.

Зазначені факти обумовлюють необхідність розгляду питання щодо підпорядкування Академії суддів України саме судовим органам.

Невиконання судових рішень набуло загрозливого характеру і тенденцій не тільки для правової, але й для економічної системи країни, поглибилися ризики недотримання конституційних принципів незалежності судів у частині обов'язковості виконання рішень судів, у тому числі у сфері бюджетних правовідносин. Обрана Урядом України протягом останніх років політика неврахування заборгованості за судовими рішеннями, їх невиконання або обмеження виконання певними категоріями була безсистемною і спрямовувалась на боротьбу з наслідками цього явища, а не на усунення його причин.

Зокрема, система виконання судових рішень, обов'язковість виконання яких конституційно віднесена до основних засад незалежності правосуддя (стаття 129 Конституції України), в одному випадку контролюється представниками органів державної виконавчої влади, а в інших – судової.

Судовий контроль у стадії виконання провадження, крім вирішення судом низки процесуальних рішень, коли суд стає учасником певних процесуальних правовідносин, передбачає також і контроль, під час якого оцінюється законність дій (безді-

яльності) державного виконавця, а також законність прийнятих ними рішень, що фактично означає реалізацію передбаченого Конституцією України права суб'єктів на судовий захист.

Водночас Державна виконавча служба підпорядкована Міністерству юстиції України – органу державної виконавчої влади, який вирішує всі питання її організаційного забезпечення, у тому числі матеріальні, фінансові, кадрові та соціальні.

Залежність Державної виконавчої служби від органів державної виконавчої влади, які на сьогодні є головними одержувачами її послуг, недосконалість системи контролю за її діяльністю не дає змоги ефективно виконувати судові рішення, оскільки зберігаються ризики невиконання судових рішень під впливом рішень органів державної виконавчої влади.

Європейський суд з прав людини в рішеннях проти України найчастіше констатує порушення права на справедливий суд саме внаслідок невиконання рішень національних судів у розумні строки.

Останніми роками проблема невиконання Україною рішень Суду загострюється, що є викликом усій системі захисту прав людини і основоположних свобод, побудованій на основі Конвенції.

Відповідно до п.1 ст. 46 Конвенції держави-учасниці мають “виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами”. Вони повинні вжити заходів на користь заявників, щоб покласти край порушенням і, наскільки це можливо, усунути наслідки таких порушень (*restitutio in integrum*), а також вжити заходів, необхідних для запобігання новим подібним порушенням.

У разі встановлення Судом факту порушення Конвенції або протоколів до неї, коли національне законодавство відповідної договірної сторони передбачає тільки часткове відшкодування, згідно зі ст.41 Конвенції Суд може надати потерпілій стороні справедливую сатисфакцію. Така сатисфакція (як правило, певна грошова сума) покриває відповідним чином матеріальну і нематеріальну (моральну) шкоду і/або супутні витрати (оплата послуг адвокатів, витрати на транспорт і та ін.). Розмір такої компе-

нсації варіює залежно від обставин справи, наприклад, у справі “Совтрансавто проти України” була присуджена компенсація у розмірі 625 тис. євро. Загалом на виконання рішень Суду протягом 2001–2010 рр. Україною сплачено близько 50 млн грн бюджетних коштів.

Крім констатації порушення норм(и) Конвенції і визначення суми справедливої сатисфакції, Суд у своєму рішенні, як правило, не деталізує заходів індивідуального або загального характеру, яких держава-відповідач має вжити у конкретній справі. Тобто держави у цій сфері користуються значною мірою свободи, яка певним чином обмежена моніторингом з боку Комітету Міністрів РЄ, що здійснюється на постійній основі до того часу, поки держава повністю не виконає рішень Суду, про що Комітет Міністрів приймає відповідну резолюцію.

Протоколом №14 до Конвенції внесено нове положення, згідно з яким Комітету Міністрів надано право порушувати перед Судом питання про недодержання державою-учасницею Конвенції своїх зобов’язань щодо виконання остаточних рішень Суду. У разі виявлення Судом порушення ч.1 ст.46 Конвенції Комітет Міністрів вживає необхідних заходів щодо цієї держави. Йдеться про політичні санкції, передбачені Статутом Ради Європи (позбавлення держави права голосу або навіть припинення членства в цій організації).

З 30 березня 2006 р. в Україні діє Закон “Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини”, який передбачає порядок виконання рішень Суду із зазначенням відповідальних державних органів, механізмів їх взаємодії.

Важливою з погляду парламентського контролю за виконанням рішень Суду є ст.5 “Сповіщення про Рішення” Закону, згідно з якою протягом трьох днів урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини надсилає стислий виклад остаточного рішення Суду щодо України Уповноваженому з прав людини разом з копією оригінального тексту. Слід зазначити, що у своїй діяльності омбудсман України активно використовує практику Суду як джерело права, зокрема у своїх актах реагування, Щорічних та Спеціальних доповідях.

Згідно зі ст.8 Закону виплата грошового відшкодування за рішенням Суду має бути здійснена у тримісячний строк з моменту набуття ним статусу остаточного. За порушення цього строку на суму відшкодування нараховується відповідна пеня. За даними урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, протягом 2009 р. Україною було сплачено 66180,78 грн пені. Це означає, що навіть такий індивідуальний захід, як виплата справедливої сатисфакції не завжди здійснюється своєчасно.

Відновлення попереднього юридичного стану, який позивач мав до порушення Конвенції – *restitutio in integrum* (інші індивідуальні заходи), здійснюється, зокрема, шляхом повторного розгляду справи судом, включаючи відновлення провадження у справі, а також повторного розгляду справи адміністративним судом. З метою забезпечення вжиття цих індивідуальних заходів до законодавства України було внесено відповідні зміни та доповнення. Чинні Цивільний процесуальний та Господарський процесуальний кодекси, Кодекс адміністративного судочинства України передбачають можливість порушення касаційного провадження у справі за винятковими обставинами на підставі рішень Європейського суду з прав людини. Пунктом 2 ч.1 ст.400-12 Кримінально-процесуального кодексу України (в редакції Закону №2453-VI від 7 липня 2010 р.) передбачено, що підставами для перегляду судових рішень Верховним Судом України, що набрали законної сили, є, зокрема: встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.

Заходи загального характеру спрямовані на усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі виявленого Судом порушення, а також на запобігання надходженню нових заяв до цієї європейської судової установи (превентивні заходи). Відповідно до Закону йдеться, зокрема, про внесення змін до законодавства і правозастосовної практики (найбільш важливі і складні з погляду реалізації заходи); здійснення обов'язкової експертизи законопроектів і підзаконних нормативних актів, на які поширюється вимога державної реєстрації, на предмет їх

відповідності Конвенції (реалізується Міністерством юстиції України); професійна підготовка суддів, прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, міграційної служби, інших категорій працівників (на даний час здійснюється недостатньо).

Попри прийняття згаданого Закону, проблема невиконання Україною рішень Суду продовжує викликати серйозну стурбованість Комітету Міністрів та Парламентської Асамблеї Ради Європи. За оцінками урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, в Україні рішення Європейського суду часто виконуються або частково, або з довгою затримкою, а часом повністю ігноруються. Передусім це стосується вжиття заходів загального характеру (усунення системної проблеми, зазначеної у рішенні Суду, та її причин), а також вжиття додаткових заходів індивідуального характеру в частині перегляду рішень судів та адміністративних органів.

15 вересня 2010 р. на своєму засіданні Комітет Міністрів Ради Європи розглянув стан виконання Україною пілотного рішення “Юрій Миколайович Іванов проти України” та ухвалив рішення, в якому висловив глибоке занепокоєння тим, що хоча влада України зобов’язалася виконати це пілотне рішення, нею не було надано конкретної інформації про те, чи розроблено всебічну стратегію для виконання рішення у визначені строки. Суд наголосив, що невжиття владою України необхідних заходів продовжує позбавляти широкі категорії осіб, включаючи уразливі групи людей, ефективного захисту на національному рівні від невиконання судових рішень, що має наслідком надходження до Суду численних заяв. Суд наполегливо рекомендував владі України надати пріоритет на найвищому політичному рівні розробці всебічної стратегії виконання зазначеного пілотного рішення, зокрема стосовно запровадження відповідного юридичного засобу захисту на національному рівні, а також без зволікань поінформувати контрольний орган про цю стратегію. Комітет Міністрів мав повернутися до розгляду цього питання на своїх засіданнях вже у листопаді–грудні 2010 р. після отримання від України згаданої інформації.

Прикладом впливу на систему виконання судових рішень стало розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.01.2008



№ 88-р, яким органам державної митної і податкової служби, Пенсійного фонду, державного соціального страхування та іншим контролюючим органам фактично було надано право оцінки судових рішень з точки зору їх відповідності нормам законів про оподаткування.

Встановлений бюджетним законодавством, зокрема законами України про Державний бюджет України на відповідній рік, порядок списання за рішеннями суду коштів на користь працівників бюджетних установ, які мають право на безоплатне або пільгове матеріальне і побутове забезпечення, а також відшкодування вартості конфіскованого і безхозного майна, що перейшло у власність держави та було реалізоване, унеможливило їх законне списання Державним казначейством.

Відповідно до цього порядку, списання коштів з бюджету за рішеннями судів щодо відшкодування вартості конфіскованого та безхозного майна, що перейшло у власність держави, для юридичних осіб здійснюється у розмірах сум коштів, що надійшли до бюджету від реалізації цього майна. Списання коштів за відповідним рішенням на користь працівників бюджетної установи, які мають право на безоплатне або пільгове матеріальне і побутове забезпечення, здійснюється з єдиного казначейського рахунку Державним казначейством за рахунок і в межах бюджетних асигнувань, встановлених на утримання цієї установи.

Водночас передумовою для прийняття судом рішення з цих питань є обов'язкова процедура визнання судом неправомірними дій або бездіяльності відповідного органу державної влади, на підставі яких працівники бюджетних установ не отримали своїх пільг, а зазначене майно було визнане власністю держави і реалізоване. За таких умов списання коштів з рахунків державного бюджету повинно здійснюватися як відшкодування шкоди, завданої фізичним та юридичним особам органами державної влади, джерела фінансування якої бюджетним законодавством не визначені.

У державі відсутнє законодавче визнання заборгованості зі сплати заробітної плати працівникам бюджетних установ за раніше визначеними законодавством розмірами. Але фактично така заборгованість не тільки існує, але й має сталі тенденції до

зростання, оскільки судовими рішеннями створено правовий прецедент, згідно з яким визначається порядок нарахування заробітної плати суддям.

Судовими рішеннями було визначено не тільки порядок нарахування заробітної плати, але й порядок виплат заборгованості. Відповідно до цього порядку, стягнення коштів на користь позивачів повинно здійснюватися з рахунків бюджетної установи, в якій працює позивач, тобто суду або Державної судової адміністрації, на які, по суті, перекладено відповідальність за існуючу суперечливу та недосконалу законодавчу базу з питань оплати праці судді.

Стягнення з бюджетної установи, які будуть виплачені на користь позивачів за рахунок бюджетних коштів, призначених для виконання цією установою як бюджетною своїх функцій та повноважень, створює умови для недофінансування видатків, визначених на відповідний період згідно з бюджетними призначеннями. Відсутність бюджетних призначень для здійснення платежів на виконання судових рішень про стягнення шкоди з державного бюджету (держави), завданої юридичним та фізичним особам, якщо таке відшкодування передбачене законодавством за рахунок держави (крім шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури, суду), робить неможливим виконання судових рішень у цих справах.

Зазначене не узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини, який у своїх рішеннях вказує, що державні органи не можуть посилалися на брак коштів як на виправдання невиконання судового рішення.

Таким чином, ефективність і дієвість гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини у сфері публічного управління залежить від розвитку громадянського суспільства, розвиненості інститутів правової держави, високого рівня правової культури населення і всіх ланок державного апарату, якості роботи нормотворчих органів правоохоронних органів і їх посадових осіб. Комплексність і повнота гарантій – головна вимога, яка необхідна для ефективної діяльності всіх структур суспільства і держави.

## **РОЗДІЛ 3. ПРАВОТВОРЧІСТЬ У ПУБЛІЧНОМУ УРЯДУВАННІ**

### **3.1. Верховенство права та вимоги належної правової процедури в адміністративній правотворчості**

У ході реалізації компетенції органи публічної адміністрації повинні дотримуватися принципів верховенства права і законності при ухваленні нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії. У законодавстві про місцеве самоврядування чітко не визначено критерії правового змісту правових актів органів місцевого самоврядування. Закон про муніципальну службу, як і Закон про державну службу лише в загальних рисах встановлює відповідальність публічних службовців за належне здійснення владних повноважень і майже не визначає критерії відповідності верховенству права публічних послуг, що надаються населенню регіонів і територіальних громад. За своєю природою такі акти органів публічної влади є публічно-владними, а тому вони підпадають під перевірку адміністративними судами на предмет відповідності критеріям, визначених Кодексом адміністративного судочинства (ст. 2 та інші).

Основний критерій судової перевірки правових актів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є якість публічних послуг, які покликані органи публічної влади приватним особам.

До основних завдань адміністративних процедур належить: 1) створення упорядкованого методу провадження адміністративної справи, в тому числі вносять вклад у ефективну, економну та своєчасну реалізацію конституційних законів, а також забезпечують засоби, за допомогою яких сторони можуть розпочати дії для отримання ліцензій, дозволів чи пільг; 2) створення інструменту, за допомогою якого загальні цінності адміністративного права втілюються у практичне адміністрування (зокрема, справедливість, рівність, відкритість і прозорість, підзвітність і додержання встановлених строків) [Галліган, 276].

Враховуючи те, що в Україні не прийнято Кодекс поведінки публічних службовців, значення положень ст. 2, ч. 3 КАС

полягає в тому, що на їх основі можна визначити критерії правомірності рішень і дій суб'єктів владних повноважень. Відповідно до ст. 2, ч. 3 КАС у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони у відповідності до таких вимог.

*1) Вчинені на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.* Це положення відтворює конституційний принцип законності (ст. 19 ч. 2). Таким чином, закріплюється положення, у відповідності до якого суд пов'язаний Конституцією і законами України. Це означає, що у випадку виявлення судом рішення органу публічної влади, не заснованого на законі, воно має визнаватися недійсним, а потерпілому має визначатися справедлива компенсація. Законність управління як фундаментальний принцип діяльності адміністрації впливає також із вимог правової визначеності, що необхідною умовою легітимності їх дій є чітко визначені у законі повноваження, які не підлягають розширювальному тлумаченню.

*2) Адміністративні рішення і дії, вчинені з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано.* Це положення не дозволяє органу публічної влади виходити за межі власних повноважень, оскільки можлива постановка питання про порушення кримінальної справи за перевищення службових повноважень з боку посадової особи. Ця вимога є також елементом принципу пропорційності, оскільки акцентує увагу на легітимність покладеної мети, принаймні орган публічної влади має переслідувати мету, яка чітко визначена в законі і спиратися на закріплені в законі повноваження і засоби їх реалізації.

*3) Адміністративні рішення і дії, вчинені обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії).* Ця вимога визначає, що рішення адміністративного органу володіє серйозними вадами нелегітимності, якщо воно не обґрунтовано. Ознаками необґрунтованості рішень суб'єктів владних повноважень можуть бути: відсутність достатніх правових підстав ухваленого рішення (посилання на положення чинного законодавства); неповнота дос-

лідження фактичних обставин, що мають істотне значення для справи і безпосередньо впливають на наслідки її вирішення; відсутність логічного зв'язку із положеннями закону, на які посилається суб'єкт владних повноважень при прийнятті владного рішення, та фактичних обставин справи. Вимога обґрунтованості та всебічності адміністративних рішень (дій) зумовлює належне розслідування всіх істотних обставин задля ухвалення збалансованого рішення на основі довіри, тобто визнання як правомірних вимог приватних осіб, власне для задоволення потреб яких і функціонує держава.

*4) Адміністративні рішення і дії, вчинені безсторонньо.* Адміністративний суд повинен перевірити, чи існує упередженість у відповідних компетентних органах щодо органів особи, яке стосується прав і законних інтересів певної особи. Зокрема, упередженість може виражатися у неповноті з'ясування всіх істотних обставин, які мають значення для вирішення цього питання. Вимога безсторонності означає нейтральність щодо сторін у правовідносинах, рівного ставлення та недопущення будь-яких проявів дискримінації, що призводить до обмеження прав і свобод при наданні адміністративних послуг. Для забезпечення однакового ставлення до всіх приватних осіб посадовці публічної адміністрації мають попереджати і усувати стан конфлікту інтересів із приватними особами, а також виникнення інших обставин, що свідчать виникнення такого конфлікту інтересів (невідповідність розміру доходів посадової особи із її видатками, участь у розгляді справи на інших стадіях в іншій процесуальній якості, заняття діяльністю, яка не є сумісною із публічною службою тощо).

*5) Адміністративні рішення і дії, вчинені добросовісно.* Така вимога означає, що орган публічної влади має ретельно попідкуватися про встановлення фактичних обставин у достатньому обсязі, необхідному для прийняття обґрунтованого рішення. Відповідно громадянин покликаний сумлінно співпрацювати із компетентними органами влади. Добросовісність передбачає процесуальну економію, максимальну можливу при наявних обставинах спрощеність процедур і недопущення надмірного формалізму, який не має замінювати сутність змісту

правових актів чи дій органів публічної влади, які мають бути спрямовані на забезпечення прав і свобод людини.

*6) Адміністративні рішення і дії, вчинені розсудливо.* Цей критерій визначає, що рішення компетентних органів повинні ґрунтуватися на всебічному дослідженні фактичних обставин справи і правильному застосуванні положень закону, як би у цій звичайній ситуації повелася розумна людина, здатна передбачувати наслідки своїх дій. Розсудливість правових актів і дій часто пов'язано із пропорційністю, оскільки передбачає зважений і обачний підхід при ухваленні владних рішень та вибір оптимального варіанту, зважаючи на наявні ресурси та обставини, що змінюються у динаміці правовідносин.

*7) Адміністративні рішення і дії, вчинені з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації.* Це положення конкретизує конституційний принцип рівності та недопущення дискримінації. Принцип недискримінації є ключовим у розумінні обґрунтованості рішень і дій публічної адміністрації, адже він заснований на функції вирівнювання, оскільки у силу певних життєвих обставин або особливостей особистого статусу є різниця у правому положенні осіб. Як адміністративний орган, так і суд мають давати оцінку достатніх підстав для різного ставлення до осіб з неоднаковим статусом або однакового ставлення до осіб із подібним статусом чи положенням. Мірилом правомірності різниці у ставленні є трискладовий тест, згідно з яким різниця у ставленні має ґрунтуватися на законіві, переслідувати легітимну мету при застосуванні достатніх і доречних засобів.

*8) Адміністративні рішення і дії, вчинені пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).* Цей критерій вперше зафіксовано у чинному законодавстві України та означає вимогу співмірювати наслідки вчинюваних дій із метою діяльності органу влади. Наприклад, при цьому досягнення покладеної мети діяльності компетентного органу влади не може призводити до втрати особи свого права чи встановлювати такі

вимоги або формальності, які б унеможливлювали реалізації основоположного права.

9) *Адміністративні рішення і дії, вчинені з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення.* Дана вимога впливає із засади довіри, згідно з якою орган публічної влади належним чином має розглядати заяви, клопотання приватних осіб. Згідно із вимогою довірливості усі процедурні рішення, пов'язані із здійсненням прав чи законних інтересів певної особи повинні здійснюватися за її участю. У процесі думка громадянина повинна бути заслухана, він може надати певні матеріали або свідчення, клопотати про залучення до процесу певних посадових осіб.

10) *Адміністративні рішення і дії, вчинені своєчасно, тобто протягом розумного строку.* Цей критерій є новелою українського законодавства. Він означає, що суб'єкт владних повноважень або суддя на свій розсуд дає оцінку на протязі якого повинна вчинитися певна процесуальна дія. При цьому розсуд є обмеженим – критерій розумного строку означає, що для певної процесуальної дії виділяється стільки часу, який необхідно у звичайних випадках для належного її вчинення. Визначення строку вчинення процесуальної дії не може призводити до звільнення у прийнятті певних процесуальних дій або рішень. Чинне законодавство України тяжіє до формальної сторони – строки встановлено доволі деталізовано, що аж ніяким чином не перешкоджає їх порушувати. Водночас поняття розумного строку є оціночним, оскільки він залежить від різних обставин, які мають бути диференційовані в залежності від перебігу конкретної ситуації (кількість учасників процедури та їхня поведінка, складність процедури, необхідність проведення експертизи, факти, що підлягають встановленню та з'ясуванню тощо); тому такий підхід законодавця є нерозумний і нерозсудливим – достатньо визначати граничну тривалість найважливіших строків, які й так на практиці можуть бути скориговані, зважаючи на вимогу додержання принципу недискримінації та обставини, що змінюються (доктрина *mutatis mutandis*).

Стосовно правових актів органів публічної влади діє презумпція законності правових актів. Це означає, що правовий акт

органу публічної влади, який прийнято відповідно до визначених формальностей, має юридичну силу закону у межах юрисдикції органу (його повноважень, території поширення влади, процедури прийняття), що прийняв цей акт. Однак у судовому порядку цей правовий акт може бути оспорений і визнаний нечинним згідно певних правових критеріїв.

Критерії правового характеру актів органів влади визначені у судовій практиці лише фрагментарно. Згідно усталеної практики Конституційного Суду та Вищого адміністративного суду вироблені лише окремі параметри правового змісту актів публічної влади:

Зокрема, КСУ визначив лише в загальних рисах ознаки ненормативних правових актів, зазначивши, що „...за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію” [РКС, 2-зп/97].

Процесуальне законодавство не дає підстав для висновку про виключення з компетенції адміністративних судів спорів про бездіяльність чи незаконні дії органів публічної влади, їх посадових чи службових осіб з огляду на наявність кількох стадій при прийнятті кінцевого рішення. Помилковим є судження, що такі дії, бездіяльність знаходяться поза межами публічно-правових відносин [ВС, Продмагнет v. Кіровоградська митниця]. Таким чином, контроль адміністративних судів над діями, бездіяльністю адміністрації поширюється на будь-яку стадію прийняття владного рішення. Адміністративні суди також повинні мати на увазі, що вирішення питання щодо доступу приватних до певних матеріальних і духовних благ, що залежать від свободи розсуду адміністрації, є публічно-правовими, а не приватноправовими. Саме з цих міркувань є правильним підхід, згідно з яким затвердження акту обстеження домоволодіння та змінення розміру його жилої площі мають саме публічно-правовий характер [ВС, Алавердян v. Феодосійська міська рада].

У свій час, ще до створення адміністративних судів, прецедент Вищого господарського суду пов'язала природу актів ор-



ганів публічної влади з їх властивістю породжувати правові наслідки та регулювання „тих чи інших суспільних відносин”, їх обов’язковим характером для учасників цих відносин. В залежності від характеру та обсягу відносин, що врегульовано ним, акти поділяються на нормативного і ненормативного характеру. Основним критерієм нормативності правового акту визнається наявність правил, що носять „загальний чи локальний характер та застосовуються неодноразово”. Відповідно підставами для визнання акту недійсним є порушення належної правової процедури і „прав та охоронюваних законом інтересів” заінтересованого учасника правовідносин. Порушення правової форми акту може служити підставою для його скасування лише у випадку, якщо таке порушення „спричинило прийняття неправильного акта” [ВГ(А)С, 02/5-35].

У правовій державі законодавство повинно бути систематизованим, що є гарантією його правового характеру і стабільності. При систематизації законодавства правові акти приймаються системно і не вносять додаткових суперечностей у правове регулювання, інакше це може загрожувати правовій безпеці (певності) індивіда.

Згідно принципу верховенства права законодавство не може регулювати конкретні життєві випадки, оскільки це є прерогативою адміністрації та органів юстиції (правосуддя). Правова норма означає те, що законодавець встановлює загальні рамки поведінки, які можуть конкретизуватися у договорі, у адміністративній практиці чи судовому прецеденті.

Виходячи з цього європейська практика виробила такі основні критерії до законодавчих положень: принцип рівності; заборона сваволі; принцип пропорційності (співмірності); заборона на нерозумного застосування права; заборона надформалізму.

Згідно *принципу рівності* із рівним слід поводитися порівному, з нерівними – нерівно; будь-який вид дискримінації забороняється.

*Заборона сваволі* передбачає, що будь-який акт органу управління/самоврядування повинен бути розумно обґрунтований згідно правил формальної юридичної логіки. Необґрунтова-

ні акти є оспорюваними у сенсі п. 2, 3 ч. 3 ст. 2 КАС (прийняті із всупереч призначення органу та необґрунтовано) та такими, що володіють вадами легітимності.

*Принцип пропорційності* передбачає, що будь-яке втручання у свободу дій громадянина допустимо настільки, наскільки це необхідно у рамках мети, що переслідується у публічних інтересах; міра обмеження не повинна супроводжуватися надмірним тягарем, необхідно обирати такий захід обмеження, який призводив до мінімального тягаря.

*Заборона нерозумного застосування права* означає, що норма, яка у певній конкретній ситуації втрачає свій сенс (зміст), не підлягає застосуванню.

*Заборона формалізму* передбачає, що є неприпустимим накладати на громадян обмеження виключно із міркувань дотримання формальних вимог. Недодержання форми не повинно трактуватися на шкоду громадянина, якщо мета, яка переслідується формою, може бути досягнута і без її дотримання [Екштайн, 31].

Зокрема, Судова палата у цивільних справах Верховного Суду України визнала неправомірними дії податкових органів, які відмовляли громадянам робити відмітку у паспорті про їх відмову від присвоєння ідентифікаційного номера. Така позиція податкової адміністрації базувалася на тому, що чинне законодавство не регулювало порядок вчинення таких відміток у паспорті, Однак Судова колегія визнала такі дії надмірно формальними, оскільки не дивлячись на відсутність закону, облік таких платників можна було вести за попередніми формами [ВС, ухвала 05.11.2003].

Правові акти публічної адміністрації ґрунтуються на публічному інтересі. Проблема публічного інтересу майже є недослідженою, деякою мірою ця проблема розглядається деякими російськими [Тихомиров] і вітчизняними вченими [Роґач].

КСУ зробив спробу тлумачення окремих аспектів публічного інтересу, розкриваючи зміст поняття „інтереси держави”: „Інтереси держави відрізняються від інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є

потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання тощо". Далі КСУ зазначає, що „інтереси держави можуть збігатися повністю, частково або не збігатися зовсім з інтересами державних органів, державних підприємств та організацій чи з інтересами господарських товариств з часткою державної власності у статутному фонді”, однак не виключаються її інтереси у приватних підприємств, товариств. І, нарешті, КСУ робить висновок, що поняття „інтереси держави” є оціночним, тому прокурор на свій розсуд з урахуванням конкретних обставин самостійно визначає правомірність своїх дій, обґрунтовуючи їх положеннями чинного законодавства [РКС, 3-рп/99].

Стосовно місцевого самоврядування в іншому рішенні КСУ визначив таке: „...предметами відання місцевого самоврядування є не будь-які питання суспільного життя, а питання саме місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад” [РКС, 6-рп/2002].

Таким чином, публічний інтерес стосується питань життєдіяльності спільнот, що вимагає від органів публічної влади визначати форми і методи втручання у свободу їх жителів з урахуванням певних правових критеріїв.

Німецькі адміністративісти І. Ріхтер та Г.Ф. Шуперт виділяють такі загальні критерії правового змісту актів адміністрації: а) принцип законності, з якого випливає верховенство закону та заснованість правових актів адміністрації на законі як формального парламентського акту; б) зв'язаність правом і свобода дій адміністрації у випадку наявності положень закону програмного характеру, що зумовлює його конкретизацію в адміністративних актах, невизначених правових понять та свободу розсуду [Ріхтер/Шуперт].

Правові труднощі перевірки законності договірного регулювання публічно-правових відносин виникають, у будь-якому випадку, лише *після принципового визнання* законності цієї форми адміністративної діяльності. У кожному конкретному випадку необхідно буде визначити її законність на основі скрупульозного встановлення спеціально-правового регулювання, що застосовується для конституювання правовідносин між державою і громадянами, а також – не в останню чергу – з конституційно-правових позицій. В останньому випадку законність конкретного договору повинна бути ретельно перевірено на предмет відповідності *принципам законності управління, верховенства закону та рівності* [Майєр, 219-235].

Конкретизація і деталізація законів ґрунтується на абстрактному характері положень законодавчих актів, які мають бути достатньо гнучкими і придатними до застосування на практиці або підлягають конкретизації відповідно до засад диференціації правового регулювання:

«Якщо нормотворення здійснюють органи, які з юридичного погляду належать до організаційної сфери держави, то до процедури принципово застосовуються ті самі вимоги принципів законності, наявності легітимачії та пов'язаної з ними вимоги прозорості й зваженості, яких так само треба дотримуватися й у прийнятті постанов або адміністративних приписів. Також у відношенні до вагомій ролі експертів слід забезпечувати такий рієнь відповідальності за рішення, який притаманний легітимованим посадовим особам. Значне віддалення від експертних органів є виправданим тільки в тому разі, якщо вони відповідають передбаченій організаційним правом вимозі консистентності» [Шмідт-Ассманн, 379-380].

*Зв'язаність правом актів органів публічної влади* можна розуміти як здійснення ними владних функцій на основі закону, в рамках закону та виходячи із загальних цілей закону. При цьому в основі правових актів публічної адміністрації повинен бути покладений конституційний принцип зв'язаності правом. Згідно цього принципу ці акти визначають відповідальність публічної адміністрації перед індивідом та не допускається шляхом їх прийняття

звуження змісту та обсягу існуючих основних прав і свобод (статті 3, 22 Конституції України). При цьому необхідно мати на увазі презумпцію законності актів публічної адміністрації, що означає можливість їх адміністративного судового контролю, а отже і можливість визнання нечинними із міркувань верховенства права та принципу законності, що впливає з нього.

*Свобода розсуду* полягає в тому, що закони можуть містити програмні положення або норми загального характеру, які потребують конкретизації саме в правових актах місцевого самоврядування, оскільки згідно зі ст. 143 Конституції і законів України їм належать такі повноваження. При цьому органи публічної влади самостійно визначають моделі реалізації таких програмних положень чи установчих правових норм. У випадку наявності конкретного припису чи норми у законі свобода розсуду може означати, що закон наділяє орган місцевого самоврядування правом самостійно визначати форми втілення цієї норми у життя. Якщо ж норма закону носить конкретний характер та містить чітку вказівку на форми, способи і засоби її реалізації, то свободи розсуду немає.

*Дискреція (розсуд)* – це певні межі свободи вибору способу або способів управлінської дії, оскільки закон не дає чітких вказівок по вирішенню певного питання [Галліган/Полянський/Старілов, 91].

Розсуд має місце, якщо управління при визначених законом обставинах може обирати між різними способами дії. Закон не співвідносить у цьому випадку обставини з *одним* правовим наслідком (на відміну від зв'язаного законом управління), а уповноважує управління самостійно визначати правовий наслідок, причому йому пропонується два або кілька можливостей або вказується певна область дій. Розсуд може відноситися до того, *чи* хоче управління взагалі застосовувати допустимий засіб (рішення за розсудом), або до того, *який із* різних допустимих засобів воно може використати у випадку, якщо буде діяти (вибір за розсудом) [Маурер].

Свобода розсуду є ключовою категорією при конкретизації і деталізації правових норм у діяльності публічної адміністрації

рації. Німецький спеціаліст у сфері публічного адміністрування Міхаель Гергардт так дав характеристику свободі розсуду:

«Відповідно до основоположної вимоги правової держави, яка не потребує докладнішого виведення, щодо раціональності (інтерсуб'єктної зрозумілості) реалізації державної влади, рішення органів публічної адміністрації повинне дотримуватися трьох вимог:

- процес віднайдення рішення слід структурувати, завдяки цьому зробивши його прозорим; зразком при цьому може бути вимога законодавства про планування щодо зваженої оцінки (обґрунтування), розроблена на основі принципу пропорційності;

- вивчення обставин, оцінювання та судження про ймовірність подальшого розвитку мають по зможі відштовхуватися від реальності. За допомогою відповідних методів слід мінімізувати непевності або ж, якщо позбутися їх неможливо, врахувати їх у зважуванні;

- під час обмірковування та зваженої оцінки (обґрунтування) орган публічної адміністрації повинен, з одного боку, зважати на нормативні вимоги (директиви), причому головного значення набуває принцип пропорційності як (матеріальний) основний закон зваженої оцінки (обґрунтування) згідно з засадами правової держави. З другого боку, закон зобов'язує орган публічної адміністрації застосовувати «позаправові» критерії правильності, пов'язані з дорученням певного здання для виконання під «остаточну відповідальність», та реалізовувати ці критерії в рішеннях, тобто доцільно та справедливо врегульовувати окремі справи (загальний адміністративний розсуд), в архітектурно-планувальному розумінні оптимізувати переваги та недоліки об'єктів інфраструктури (розсуд щодо планування та проектування) або здійснювати фахове оцінювання згідно з максимальним рівнем знань (уповноваження щодо оцінки)» [Шох/Шмідт-Ассманн/Піцнер, § 114].

*Принцип пропорційності* означає, що засоби управлінських рішень публічної адміністрації повинні цілям діяльності цих

органів і не встановлювати надмірних обмежень та заборон для громадян. Тобто звідси випливає, що органи публічної влади навіть у випадку нечіткості положень законів покликані самостійно визначати правові форми втілення цих положень в життя, що випливає із свободи розсуду при вчиненні управлінських дій у випадку недоліків або прогалин у законі.

*Правовою формою* управлінської діяльності органів публічної адміністрації є *ухвалення правових актів*. Цей висновок випливає із конституційного принципу правової держави, дії якої повинні носити передбачуваний характер. Про зміст управлінських дій загального характеру населення повинно бути повідомлено належним чином, інакше такі правові акти можна визнати у судовому порядку нечинними, якщо вони звужують існуючий обсяг та об'єм основних прав і свобод.

Відповідно до цих вимог визначається зміст адміністративних процедур, сутність яких складає: повідомлення сторін процесу; збір інформації; надання адміністративним органом всієї значущої інформації сторонам; слухання, яке включає як формальне, так і не формальне слухання, а також, у деяких випадках, адміністративний суд; виклик свідків. Елементами адміністративної процедури є: повідомлення; розкриття інформації; збір показань; слухання; залучення експертів; надання обґрунтування; дотримання безсторонності; відкритість і прозорість; підзвітність; апеляцію та інші способи оскарження [Галліган, 280-286].

### **3.2. Принципи «good administration» у правотворчості у сфері публічного урядування**

Питання забезпечення законності у сфері діяльності органів публічної влади є одним із найактуальніших на сучасному етапі державотворення в Україні. Особливого значення набувають питання дотримання процедурних вимог, що відносяться до діяльності органів виконавчої влади.

Засадничі положення правової регламентації діяльності органів виконавчої влади містяться у положеннях Конституції України, яка у ст. 92 передбачила що «організація і діяльність

органів виконавчої влади визначається виключно законами України». <sup>111</sup> Безумовно, невід’ємною складовою діяльності органів виконавчої влади є діяльність правотворча, яка так само як і інші напрями, вимагає чіткої та якісної нормативної регламентації в законах. Однак, на жаль, ця сфера діяльності органів виконавчої влади не отримала належного законодавчого закріплення, яке вимагається не тільки конституційними нормами, але і міжнародними стандартами, звернення до яких останнім часом значно активізувалося у зв’язку із загальними трансформаційними процесами.

У наукових джерелах під правотворчою діяльністю розуміється організаційно оформлена, визначена, процедурна діяльність державних органів зі створення або відміни правових норм чи з визнання правовими тих правил поведінки, що склалися і діють у суспільстві. <sup>112</sup> Відповідно правотворча діяльність у сфері публічного урядування – це аналогічна діяльність органів, які беруть участь у публічному управлінні та здійснюють виконавчо-розпорядчі повноваження. У першу чергу це стосується органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Безумовно, що ця діяльність як система постійних, цілеспрямованих дій, повинна стати предметом регулювання системи норм, для якої мають бути характерними: організаційна впорядкованість, внутрішня єдність та цілісність, загальні правові принципи правотворчості, системні залежності і зв’язки між правовими актами. <sup>113</sup> Однак, ці вимоги переважно стосуються зовнішніх формальних ознак.

Між тим у сучасних умовах адаптації норм вітчизняного законодавства, в тому числі і тієї його частини, що регулює питання публічного урядування, до європейських принципів і стандартів, поглиблення процесів адміністративної конвергенції в

---

<sup>111</sup> Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. - № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2>

<sup>112</sup> Оніщенко Н.М. Правова система: проблеми теорії / Н.М. Оніщенко. – К., 2002. – С. 156.

<sup>113</sup> Деякі проблеми законодавчого регулювання правотворчої діяльності органів виконавчої влади // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики; за заг.ред. В.Б. Авер’янова. – К.: Факт. – С.175.



Європі, зростає актуальність обґрунтування удосконалення змісту відповідних норм, а у зв'язку з цим і розробки теоретико-методологічних і наукових засад адаптації відповідних доктринальних положень.

Своєрідним орієнтиром для формування та реформування правових засад правотворчості в сфері публічного урядування в Україні повинні стати принципи належного урядування («good governance») та належного управління («good administration»). Їх зміст також визначає концепцію Європейського адміністративного простору, яка стосується стандартів і процедурних вимог, спрямованих на захист прав громадян в адміністративних органах та призначена служити моделлю для адміністративних реформ «новим демократіям» Східної Європи та країнам-кандидатам у члени ЄС.

На сьогоднішній день термін «good governance» використовується та застосовується широким колом публічних інститутів у міжнародному співтоваристві в цілому та європейському співтоваристві – зокрема. Однак, не дивлячись на поширеність та актуальність відповідної концепції, ця категорія не має чіткого визначення, вичерпних характеристик, рамок та цілей. У широко цитованому виступі колишній генеральний секретар ООН Кофі Аннан зазначив, що «належне врядування є, мабуть, найважливішим фактором подолання бідності та сприяння розвитку».<sup>114</sup>

Категорія «належне врядування» у європейському правовому просторі використовується з великим ступенем гнучкості.<sup>115</sup> Це по суті термін без конкретного визначення. У певному сенсі це є перевагою, в той же час наведене породжує певні труднощі у правотворчій та правореалізаційній площинах.

Труднощі чіткого визначення поняття «good governance» полягають і у тому, що сама по собі категорія «governance» характеризується розпливчато, а тим паче визначальні характеристики «доброго» чи «належного» урядування не є конкретними. На нашу думку, *належне врядування* має бути об'єктом постій-

---

<sup>114</sup> Rachel Gisselquist. What does “good governance” mean?. – 02.09. 2012. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html>

<sup>115</sup> Режим доступу: <http://www.ohchr.org/>

ного прагнення, тому формулювання його моделі, рамок та характеристик має здійснюватись за можливості з використанням конкретних показників.

Навіть при поверхневому аналізі можна дійти до висновку, що категорія «good governance» у самій своїй назві містить суперечність. «Governance» чи «врядування» саме по собі вже є «добрим», воно відображає позитивний зміст, а тому означення «good» у певній мірі нівелює зміст категорії «урядування».

В доктрині адміністративного права існує безліч визначень категорії *належне урядування*. Деякі з них мають досить утилітарне значення. Так, зокрема, якість урядування визначається «впливом влади на якість життя, що забезпечується [...] громадянам».<sup>116</sup>

Певної визначеності поняттю «good governance» надала Резолюція Комісії з прав людини 2000/64 «Роль належного врядування у забезпеченні прав людини».<sup>117</sup> Вона визначила ключові атрибути належного врядування: прозорість, відповідальність, підзвітність, участь, чутливість до потреб людей.

Зі змісту положень цієї резолюції стає зрозуміло, що її розробники прямо пов'язали категорію «належне врядування» зі створенням сприятливих умов для забезпечення прав людини, сприянням зростанню і сталого людського розвитку.

Однак, навіть наявність чітких характеристик та атрибутів поняття «належного врядування» не привело до появи узагальненого визначення. Спроби узагальнити категорію через її ознаки не створило появу єдиного розуміння цілей, критеріїв, ознак та аспектів *належного врядування*, а отже, і до єдиного визначення.

У одних визначеннях характеристика *належного врядування* здійснюється через принципи відповідальності, прозорості, верховенства права, ефективності, участі.<sup>118</sup> В інших – аналі-

---

<sup>116</sup> Jeff Huther, Anwar Shah. A Simple Measure of Good Governance in Public Service Delivery. - Washington D.C., 2005, p. 40.

<sup>117</sup> Commission on Human Rights resolution 2000/64. The role of good governance in the promotion of human rights. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.ohchr.org/>

<sup>118</sup> Municipal Association of Victoria [Електронний ресурс].- Режим доступу: <http://www.goodgovernance.org.au/>

зуються повага до прав людини, безпека угод, ефективне управління, демократичні політичні інститути.<sup>119</sup> У список Світового банку ввійшли: підзвітність, політична стабільність, відсутність насильства, ефективність управління, якість регулювання, верховенство закону і боротьба з корупцією.<sup>120</sup> Органи Європейського Союзу, у свою чергу, роблять акцент на відкритості, участі, підконтрольності, ефективності, пропорційності та субсидіарності,<sup>121</sup> хоча у пізніших джерелах цей перелік видозмінюється. До нього включаються демократизація, захист прав людини, зміцнення законності та підвищення якості правосуддя, підвищення ролі громадянського суспільства, реформування державного управління та децентралізація.<sup>122</sup>

Зіставивши проаналізовані визначення категорії «належне урядування», можна дійти до висновку, що зміст цього поняття характеризується переліком чи переліками «належних» складових. Однак, порівнявши складові, включені до змісту, стає зрозуміло, що вони не є однопорядкові та не в усіх випадках порівнювані. Тому, погоджуючись із думкою, висловленою на європейській конференції з цього питання, хочемо зауважити, що права людини, верховенство закону і демократія є критеріями (атрибутами, складовими) основоположними, засадничими та більш фундаментальними, ніж інші, зазначені у цитованих тлумаченнях *належного урядування*.<sup>123</sup>

Виходячи із визначень *належного урядування*, можна зробити висновок, що ця концепція не позбавлена недоліків. На них

---

<sup>119</sup> Nicolas Meisel. Is “Good Governance” a Good Development Strategy? / The Organisation for Economic Co-operation and Development. - November, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/>

<sup>120</sup> Режим доступу: <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>

<sup>121</sup> European Governance. A White Paper. European Commission. COM(2001) 428 final - 25 July 2001. – Brussels [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/whitepapers/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/whitepapers/index_en.htm)

<sup>122</sup> Draft Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Co-operation. - European Commission. – 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/europeaid/what/governancedemocracy/documents/final\\_gg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/governancedemocracy/documents/final_gg_en.pdf)

<sup>123</sup> Thierry Tanquerel. Good administration at the service of good governance: safeguarding individual rights and implementing democratic decisions // European Conference 29-30 November 2007. – Strasbourg [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/administrative%20law/conferences/>

звертається увага і в літературі.<sup>124</sup> По-перше, *концепції належного урядування* не вистачає лаконічності, вона характеризується нескінченними визначеннями, які перед використанням слід деталізувати, чітко визначивши, про що йдеться. По-друге, *концепції належного урядування* не вистачає диференціації, вона не до кінця відмежована від інших подібних і суміжних концепцій, таких як ліберальна демократія тощо. По-третє, їй не вистачає узгодженості. Спектр можливих характеристик – від поваги прав людини до ефективного банківського регулювання – не завжди співрозмірні та пов'язані між собою. Крім того, концепція належного урядування у тій формі та з тим змістом, що існує сьогодні, не може принести навіть теоретичної користі, оскільки не має чітких характеристик. Використовуючи її гнучкі формулювання, можна як підтвердити, так і спростувати положення, твердження та оцінки.

З огляду на наведене, розвиток концепції належного урядування бачиться нами у двох напрямках. Перший – це формулювання чітких визначень самого поняття, оскільки не можна дослідити та удосконалити те, що не визначено на понятійному рівні за допомоги категоріального апарату. Другий напрям полягає в дослідженні поняття «належного урядування» через детальний аналіз його структурних компонентів, атрибутів чи критеріїв, наприклад – демократії, громадянських та політичних прав, управління державним сектором тощо.

Подальшою концепцією, що не тільки співзвучна, але і змістовно суміжна з попередньою, є концепція «good administration». *Належне урядування та належне управління* пов'язані між собою поняття, хоча вони дещо різні явища та процеси. Українська адміністративно-правова доктрина на сьогодні чіткого наукового їх визначення та обґрунтування не дає, хоча обидва поняття та категорії широко використовуються і в науковій<sup>125</sup>, і в навчальній літературах.<sup>126</sup> Термін «good

---

<sup>124</sup> Rachel M. Gisselquist. What does good governance mean? // Wider Angle newsletter. - January 2012. Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.wider.unu.edu/>

<sup>125</sup> Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / За заг. ред. Авер'янова В.Б. – К.: Юстініан, 2007. – С.100.

<sup>126</sup> Трачук П.А. Актуальні проблеми адміністративного права України: навчально-методичний посібник / П.А. Трачук, Я.В. Фенич. – Ужгород, 2014. – С. 133.

administration» частіше за все перекладається як «належне управління» чи «належна адміністрація».

Щодо визначення співвідношення цих понять, то в Рекомендації Ради Європи (2007)<sup>127</sup> відзначено, що «належне управління є аспектом належного врядування». Тобто теорія, що управління та адміністрація є частиною врядування, про що говорили ще Макс Вебер і Файоль, є повністю прийнятою сучасниками, вона розвивається із урахуванням змін, що пропагують такі установи як Організація економічного співробітництва та розвитку, Світовий банк і МВФ. Після того, як *належне врядування* стало наріжним каменем політичних дискусій в питаннях, що стосуються демократії, верховенства права, впливу на навколишнє середовище як на глобальному, так і локальному рівнях, *належне управління* як необхідний атрибут будь-якої адміністративної діяльності стало одним із його аспектів.<sup>128</sup>

Концепція «good administration» поступово розвинулася в правових актах інститутів ЄС та інших європейських організацій, зокрема Ради Європи. Процес концептуалізації цього поняття мав різні етапи, рухаючись від м'якших правових механізмів, таких як кодекси етики та стандарти поведінки, до належного управління як основоположного права, закріпленого в міжнародних договорах ЄС.

Стандарти належного управління закріплені в багатьох рекомендаціях та резолюціях РЄ, а також в окремих елементах «*acquis communautaire*» – правової системи ЄС. На сьогодні основні європейські принципи та стандарти, зокрема щодо відносин органів публічної адміністрації з громадянами, закріплені в: договорах про заснування ЄС та Європейських співтовариств; Ніццькій хартії основоположних прав; рішеннях Європейського суду справедливості у Люксембурзі; законодавстві ЄС; національному праві, що застосовується до діяльності публічних адміністрацій, залучених до процесу імплементації політик ЄС та Єв-

---

<sup>127</sup> Recommendation of the Committee of Ministers to member states on good administration. CM/Rec(2007)7. [Електронний ресурс] // Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>

<sup>128</sup> Naomi Reniutz Ursouiu. Good Administration: Quo Vadis. Legality or Efficiency? – Bucharest : National School of Political and Administrative Sciences , 2011.– С. 9.

ропейських співтовариств; рішеннях Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у Страсбурзі, Кодексі Європейського омбудсмена належної адміністративної поведінки, конвенціях, резолюціях та рекомендаціях РЄ тощо.

До того часу, поки належне управління не було визначене нормативними документами як фундаментальне право, воно визнавалося європейськими судовими установами як загальний принцип права.<sup>129</sup> У той же час науковим визначенням та характеристикам бракувало конкретності, однозначності та вичерпності.

Одним із основних систематизованих нормативних документів Європейського Союзу, що стосується питання належного управління є Кодекс Європейського омбудсмена належної адміністративної поведінки. Історія появи цього кодексу пов'язується із 1999 роком, коли Уповноважений з прав людини на основі окремих відповідних національних нормативно-правових актів підготував проект майбутнього кодексу, однак його прийняття Європейським парламентом відбулося лише у вересні 2001 року.

Майже одночасно поняття «належне управління» юридично було запроваджене статтею 41 Хартії основоположних прав Європейського Союзу у 2000 році. Логічно допустити, що призначення Кодексу полягає у більш деталізованому розкритті змісту поняття *належного управління* та визначенні його практичного значення. Цю тезу підтверджує і той факт, що омбудсмен відповідальний за підготовку проекту кодексу, у своїй промові сам висунув пропозицію передбачити право на належне управління серед принципів, визначених Хартією фундаментальних прав<sup>130</sup>.

Хартія фундаментальних прав Європейського Союзу є юридичним документом високого рівня, що підписаний і прийнятий двічі. Вперше вона була проголошена Президентом Європейського парламенту та Радою в Ніцці у 2000 році. Вдруге вона

---

<sup>129</sup> Mendes, J. Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour. European University. Institute Working Papers, Law 9 - no.9.- 2009. – P.3.

<sup>130</sup> Speech of European Ombudsmen – Public Hearing on the Draft Charter of Fundamental Rights of EU. – Brussels.– 2 February, 2000 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reportren.pdf>

була проголошена у грудні 2007 року (паралельно з Лісабонським договором про Європейський Союз). Після набрання чинності (1 грудня 2009 року) Лісабонським договором, який у п. 1 ст. 6 передбачає, що Хартія має те ж юридичне значення, що і договори<sup>131</sup>, Хартія основоположних прав набула обов'язкового характеру.

Значення Хартії основоположних прав для визначення адміністративних принципів базується на трьох положеннях: право на належне управління (стаття 41), право доступу до документів (стаття 42) і право звернення до Омбудсмена (стаття 43). Крім того, значна кількість інших прав, передбачених хартією, впливають на адміністративні правовідносини і відповідно формують зміст «належного управління». До них належать право звертатися до Європейського парламенту, право на захист персональних даних, рівності перед законом, недискримінації, право на культурне, релігійне та мовне розмаїття в Європейському Союзі, принцип рівності між чоловіками і жінками, право на ефективний засіб правового захисту та на справедливий судовий розгляд.

Стаття 41 Хартії основоположних прав, про яку йшлося вище, містить положення щодо конкретних принципів адміністративного права та загальних стандартів адміністративної поведінки. Як визначено у ній, належне управління ґрунтується на принципах неупередженості, справедливості і розумних строках розгляду. У Хартії йдеться, що «кожна людина має право на неупереджений, справедливий розгляд його справи упродовж розумного строку інститутами та органами Європейського Союзу».<sup>132</sup> Слід зазначити, що права, зазначені в статті 41, надаються «кожній» людині, а не громадянам ЄС, що розширює сферу захисту.

Поняття *належного управління* визначається (хоча і не повністю) пунктами 2-4 цитованої статті. Зокрема:

---

<sup>131</sup> The Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union / Official Journal of the European Union. English edition. Volume 53.-30 March 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2010.083.01.s002.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.s002.01.ENG)

<sup>132</sup> Хартія основних прав Європейського Союзу Європейський Союз. Хартія від 07.12.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524)

1) право кожної людини висловити свою думку до того, як до нього персонально будуть застосовані заходи, що можуть спричинити за собою несприятливі для нього наслідки;

2) право кожної людини на доступ до матеріалів, що його стосуються, при дотриманні законних інтересів конфіденційності, а також професійної та комерційної таємниці;

3) обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення;

4) право на відшкодування шкоди, заподіяної інститутами або службовцями при виконанні ними своїх обов'язків, відповідно до загальних принципів права держав-членів.

Стосовно положень Кодексу європейського омбудсмена належної управлінської поведінки, то його метою є більш докладне роз'яснення, що саме має означати на практиці право на належне управління. Він включає в себе 27 статей, у тому числі 24 статті, присвячені різним принципам належної адміністративної поведінки.

Сфера застосування Кодексу визначається статтею 3, яка передбачає, що дія загальних принципів належної управлінської поведінки поширюється на всі стосунки установ та їхніх адміністрацій широким загально.

Положення Кодексу, що проаналізований, утворюють сукупність принципів і стандартів, які еволюціонували в адміністративній практиці і правосудді ЄС та його держав-членів. Їх можна розділити на певні групи:<sup>133</sup>

- загальні принципи адміністративного права, такі як: принцип законності, недискримінації, пропорційності, а також неприпустимості зловживання повноваженнями, безсторонності та незалежності, законних очікувань, послідовності та інформування; захисту даних та доступу до інформації та документів;

- принципи адміністративної процедури (деякі з них також передбачені в вищезазначеній статті 41 Хартії), такі як: об'єкти-

---

<sup>133</sup> Koprić I., Musa A., Novak G. Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space // Zbornik PFZ. - 61, (5). – 2011. – С. 1524.



вність, інформування громадськості, справедливість у сенсі справедливого, неупередженого і розумного ставлення, право на використання мови громадянина, підтвердження одержання звернення та визначення компетентної посадової особи, право бути вислуханим і робити заяви, право розумного строку для прийняття рішення, обов'язку повідомляти про підстави для прийняття рішення, вказівки на можливість оскарження, повідомлення про рішення;

- неправові стандарти, пов'язані з питаннями службової етики, що містяться в положеннях про ввічливість, обов'язок передати звернення до компетентного підрозділу установи, ведення належного обліку і потребу в публічності кодексу.

Концепція належного управління розвивалася і продовжує розвиватися також і в рамках Ради Європи. Важливим кроком у правовій регламентації концепції належного управління стало прийняття Комітетом міністрів РЄ Рекомендації CM/Rec(2007)7, текст якої «закріплює» найбільш важливі принципи належного управління, визначені групою РЄ проекту з адміністративних питань. Перед групою було поставлене завдання вивчити можливість підготовки зведеного модельного кодексу належного управління, що базувався б на основі всіх принципів, які містяться як в рекомендаціях і резолюціях, так і в Кодексі належної управлінської поведінки<sup>134</sup>.

У результаті роботи цієї групи такий Кодекс належного управління був вироблений і прийняв форму додатку до Рекомендації (2007)7. Цей додаток містить 3 розділи та 22 статті, пов'язані з принципами належного управління.

У преамбулі цієї рекомендації зроблені спроби окреслити рамки самого поняття «належне управління». Нею, зокрема, визначено: належне управління передбачає, що послуги повинні задовольняти основні потреби суспільства, і тому воно стосується не тільки правових механізмів, але і залежить від якості та організації управління в цілому. Крім того, належне управління передбачає баланс між правами й інтересами тих, на кого прямо

---

<sup>134</sup> Koprčić I., Musa A., Novak G. Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space // Zbornik PFZ. - 61, (5). – 2011. – С. 1536.

впливають дії владних суб'єктів, та інтересами суспільства в цілому, а процедури, призначені для захисту інтересів фізичних осіб у відносинах з державою, повинні в деяких випадках захищати інтереси інших осіб та суспільство в цілому.

У цьому контексті слід також відмітити, що поняття *належного врядування та належного управління* історично виникли для використання в міжнародних організаціях і в рамках двостороннього співробітництва між промислово розвиненими країнами та країнами, що розвиваються. Однак, у випадку з Радою Європи контекст відмінний: незважаючи на суттєві розбіжності між країнами-членами, питання належного управління та врядування стосується країн, які є економічно більш благополучними.<sup>135</sup> Тому і в преамбулі до цитованої рекомендації немає жодної згадки про економічний розвиток.

Особливої уваги у зв'язку із аналізом питання правотворення у сфері публічного урядування заслуговує розділ II рекомендації, який містить конкретні норми регулювання процедурних питань щодо прийняття адміністративних рішень. Сюди розробники кодексу віднесли стандарти, пов'язані з ініціюванням прийняття управлінських рішень, запитами від приватних осіб, участю приватних осіб у прийнятті окремих нормативних рішень, формами управлінських рішень, порядком набрання їх чинності та виконання. Останній, третій розділ, містить тільки дві статті стосовно оскарження адміністративних рішень і компенсацій за незаконні рішення публічної адміністрації.

Незважаючи на те, що положення зазначеного документа не є юридично обов'язковими, їх цінність полягає у способі викладу положень, рекомендуючи як функціональні, так і структурні механізми впровадження. А саме державам-членам рекомендується втілювати належне управління «в рамках принципів верховенства права і демократії» і «за допомоги організації та функціонування органів публічної влади при забезпеченні ефективності, результативності, обираючи найкращий засіб, щоб

---

<sup>135</sup> Thierry Tanquerel. Good administration at the service of good governance: safeguarding individual rights and implementing democratic decisions // European Conference 29-30 November 2007. –Strasbourg [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/administrative%20law/conferences/>

отримати кращі результати». Державам-членам Ради Європи рекомендується впроваджувати право на належне управління шляхом прийняття стандартів, викладених у кодексі, забезпечення їх ефективного здійснення посадовими особами держав-членів та регіональних і місцевих органів влади. На жаль, рекомендація не створює механізму моніторингу, оскільки не вимагає, щоб держави-члени повідомляли про заходи виконання цілей, визначених у ній. Тим не менше, є цінною спробою зібрати та систематизувати всі загальноприйняті принципи належного управління.

Отже, принципи належного управління націлюють на збалансований підхід до захисту суспільних інтересів, поважаючи права та інтереси окремих громадян та сприяючи встановленню і підтримці довіри суспільства до виконавчої влади.

Використання та застосування принципів «good administration» у правотворчості в сфері публічного урядування передбачає два напрями. По-перше, проаналізовані вище принципи визначають зміст матеріальних норм у сфері публічного управління. Це такі загальні принципи, як принцип законності, недискримінації, пропорційності тощо, що є вихідними та базовими більшості інститутів та підгалузей адміністративного права.

По-друге, ці принципи на практиці вимагають наявності відповідної адміністративної процедури, що включає набір правил прийняття управлінських рішень та нормативних актів, оскільки правотворча діяльність є однією з найважливіших форм реалізації компетенції органів виконавчої влади. Належна система адміністративних процедур – це, насамперед, така, яка є загальною і стандартизованою. Що стосується безпосередньо правотворчості, то в Україні наразі відсутній систематизований нормативний акт, який би виступив регулятором правотворчої діяльності органів виконавчої влади. Ні проект Закону України «Про нормативно-правові акти», прийнятий за основу у 2011 році Верховною Радою України, ні будь-який інший акт зазначеним регулятором так до цього часу і не став.

### 3.3. Основні стадії правотворчого процесу у сфері публічного управління

У наукових дослідженнях, що стосуються правотворчого процесу у сфері публічного управління та нормотворчих проваджень у сфері виконавчої влади, питання їх внутрішнього змісту, структурної будови та стадій часто оминається або ж торкається лише побіжно. Відсутній також єдиний нормативний акт, предметом якого було б регулювання означених питань. Хоча, без сумніву, визначення та встановлення вірної і повноцінної послідовності стадій нормотворчого процесу як на доктринальному, так і на нормативному рівні сприяє забезпеченню досконалості й ефективності правотворчості.

Послідовність правотворчого процесу знаходить свій вираз у його стадіях. У загальному розумінні стадія правотворчого процесу – це самостійний етап процедурних дій щодо формування державної волі, організаційно відособлений комплекс тісно зв'язаних між собою дій, які спрямовані на створення даного нормативного акта<sup>136</sup>. Однак, нерідко правотворчий процес зводиться до процесу законотворення<sup>137</sup>, стадії розглядаються як узагальнені етапи (підготовка, прийняття, реєстрація, набрання актом чинності і оскарження)<sup>138</sup> або їх зміст необґрунтовано звужується<sup>139</sup>.

У юридичній літературі є кілька підходів до розуміння системи стадій, на які поділяється правотворчий процес, у тому числі і у сфері публічного управління. Звичайно, що усі вони заслуговують на увагу, оскільки автори використовують різні

---

<sup>136</sup> Ленгер Я.І. Реформування правової системи як засіб підвищення її ефективності: автореф. дис. на здоб. наукового ступеня кандидата юр. наук: спеціальність 12.00.01 – теорія держави і права; історія політичних і правових учень [Електронний ресурс]: Веб-сайт Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського. – Режим доступу: [http://www.irbisnbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r\\_81/cgiirbis\\_64.exe](http://www.irbisnbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe)

<sup>137</sup> Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч.; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.:Юрінком Інтер, 2006. – 688с. – С. 269.

<sup>138</sup> Кузьменко Оксана Володимирівна. Адміністративний процес у парадигмі права: автореф. дис. на здоб. наукового ступеня докт. юр. наук 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Київ, 2006. – С. 20.

<sup>139</sup> Форманюк В.В. Поняття локальної нормотворчості / В.В. Форманюк [Електронний ресурс]: Веб-сайт Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/App/2012\\_44/Forman\\_V\\_V.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/App/2012_44/Forman_V_V.pdf). – С. 127.

критерії їх виділення. Однак, пропонуємо одну із класифікацій, яка, на нашу думку, є достатньо обширною і вичерпною<sup>140</sup>.

1. Передпроектна стадія. Вона становить підготовчу стадію правотворчості і включає формування юридичного мотиву про необхідність внесення змін до чинної системи норм права та правотворчу ініціативу, тобто обґрунтування юридичної значущості правової регламентації чи видання нормативно-правового акта.

2. Проектна стадія, що включає:

- ухвалення рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта;
- розробку концепції проекту нормативно-правового акта і підготовку його тексту, тобто юридичне формулювання волі народу (колективу) у вигляді норм права;
- попередній розгляд проекту нормативно-правового акта правотворчим органом. До розгляду проекту зазвичай залучаються зацікавлені державні органи, організації, громадськість. Форми обговорення різні: парламентські читання, наради за участю наукової громадськості і зацікавлених міністерств, рецензування науководослідними інститутами та ін. Після урахування пропозицій і зауважень проект остаточно відпрацьовується і редагується;
- обговорення проекту нормативно-правового акта і узгодження його тексту з зацікавленими особами.

3. Стадія прийняття проекту чи його затвердження.

4. Засвідчувальна стадія, що полягає у підписанні нормативно-правового документа та наданні йому реєстраційного коду після включення до Єдиного реєстру нормативних актів України.

5. Інформаційна стадія, тобто офіційне опублікування прийнятого нормативно-правового акта в засобах масової інформації, доведення його до відома виконавців.

---

<sup>140</sup> Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підруч. /пер. з рос. – Харків: Консум, 2001. – 656 с.

Стадії відомчого нормотворчого процесу є предметом окремих досліджень, деякі з яких доволі розгорнуто відображають нормотворчу діяльність органів виконавчої влади:

- 1) збір, аналіз та вивчення матеріалів, які стосуються до питання, що має бути врегульоване;
- 2) «розробка концепції нормативно-правового акта» (передбачає визначення цілей, обґрунтування основних положень, альтернативних способів регулювання, очікуваний результат);
- 3) складання плану (визначаються структура, зміст, строки, виконавці нормативно-правового акта);
- 4) «розробка першого варіанту проекту»;
- 5) доопрацювання з урахуванням пропозицій та зауважень, які надійшли стосовно проекту нормативно-правового акта;
- 6) оцінка проекту та підготовка кінцевого проекту нормативного акта;
- 7) погодження і візування проекту нормативно-правового акта;
- 8) підпис проекту;
- 9) державна реєстрація нормативно-правового акта;
- 10) офіційне оприлюднення і набуття чинності нормативно-правовим актом<sup>141</sup>.

Спроба на нормативному рівні закріпити правове регулювання та уніфікацію нормотворчої діяльності суб'єктів, наділених правотворчими повноваженнями була здійснена в проектах законів «Про нормативно-правові акти», «Про закони та законодавчу діяльність», «Про підзаконні нормативно-правові акти», жоден з яких так і не був прийнятий. Що стосується стадій, то проект Закону «Про нормативно-правові акти», який у 2011 році був прийнятий Верховною Радою за основу, встановлює для всіх випадків прийняття нормативно-правових актів єдині стадії нормотворчого процесу, якими є:

---

<sup>141</sup> Нормографія: теорія і методологія нормотворчества: научно-методическое и учебное пособие / под ред. д-ра юрид. наук Ю.Г. Арзамасова. — М.: Академический Проект, 2007. — 480 с. — С.359.

- 1) планування розроблення нормативно-правового акта;
- 2) внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту нормативно-правового акта;
- 3) проведення експертизи проекту нормативно-правового акта;
- 4) внесення проекту нормативно-правового акта суб'єкту нормотворення;
- 5) розгляд проекту нормативно-правового акта суб'єктом нормотворення;
- 6) прийняття (видання) нормативно-правового акта;
- 7) державна реєстрація нормативно-правового акта;
- 8) набрання чинності нормативно-правовим актом;
- 9) введення нормативно-правового акта в дію (стаття 26)<sup>142</sup>.

Звичайно, більшість із наведених стадій будуть зайвими у правотворчій діяльності значної частини органів і посадових осіб (сільських, селищних і міських голів, голів місцевих державних адміністрацій, їх структурних підрозділів тощо), які уповноважені приймати нормативні акти.

Таким чином, взявши до уваги різні позиції дослідників, стає зрозуміло, що *першим допроектним етапом* правотворчого процесу в тому чи іншому його розумінні має бути підготовчий етап. Він, як справедливо відмічається, є найбільш тривалим у часі та об'ємним за обсягом і складністю вчинюваних дій<sup>143</sup>.

Запровадження та затвердження на законодавчому рівні цього етапу, етапу з планування, було здійснено в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>144</sup>. Так, зокрема, ст.7 цього закону передбачає, що регуляторні органи затверджують плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не піз-

---

<sup>142</sup> Про нормативно-правові акти: проект Закону №7409. - дата реєстрації: 01.12.2010 // [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=39123](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123)

<sup>143</sup> Гетьман Є.А.. Нормотворчий процес органів виконавчої влади та його стадії // Актуальні проблеми права: теорія і практика. - №27. - 2013. - С. 175.

<sup>144</sup> Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Закон України від 11.09.2003. - № 1160-IV [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

ніше 15 грудня поточного року. Відповідний план діяльності з підготовки проектів повинен містити визначення видів і назв проектів, цілей їх прийняття, строків підготовки проектів, найменування органів та підрозділів, відповідальних за розроблення проектів регуляторних актів. Затверджені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них обов'язково оприлюднюються, а якщо орган готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, та цей орган повинен внести відповідні зміни і до плану.

Дійсно не можна недооцінювати важливість такого інституту, як планування нормотворчої діяльності, оскільки ця стадія включає і формування та формалізацію юридичного мотиву про необхідність внесення змін до чинної системи норм права і обґрунтування юридичної значущості правової регламентації.

Подальшою в хронологічному порядку слідує *друга проектна стадія* правотворчого процесу, зміст якої становлять сукупність дій із внесення нормотворчої пропозиції, підготовки проекту акта, проведення експертизи проекту, внесення проекту нормативно-правового акта суб'єкту нормотворення та його розгляд.

У спеціальній вітчизняній літературі пропонується виділити такі основні етапи проектної стадії нормотворчого процесу: організаційну (яка складається з дій щодо визначення відповідальних за створення проекту нормативно-правового акта, при необхідності – вирішення питання про створення робочої групи, залучення додаткових спеціалістів, експертів тощо; прийняття рішення щодо виду нормативно-правового акта); інформативно-розробну (яка складається із збору, оброблення, узагальнення, дослідження та аналізу документів і матеріалів, необхідних для розробки проекту нормативно-правового акта та саме розробка проекту); документальну (складається з створення та підготовки документів, які супроводжуватимуть проект нормативно-правового акта на подальше затвердження: пояснювальна записка, супровідний лист, матеріали погодження тощо)<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> Гетьман С.А.. Нормотворчий процес органів виконавчої влади та його стадії // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – №27. – 2013. – С. 177.



Однак, при цьому, погоджуючись із запропонованим, слід відмітити, що окреслені етапи не в усіх випадках вичерпують зміст проектної стадії. Зокрема, проектна стадія нормотворчого процесу при розробці регуляторного акта, згідно з положеннями Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», реалізується шляхом вчинення дій щодо підготовки розробником аналізу регуляторного впливу акта (ст. 8) та оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань (ст. 9). А натомість до проектної стадії прийняття акта Кабінету Міністрів окрім вищенаведеного належить також обов'язкове погодження усіма заінтересованими органами, а також Мінфіном та Мінекономрозвитку, громадське обговорення проектів, проведення правової експертизи, при необхідності і заходи з врегулювання розбіжностей (проведені узгоджувальні процедури, консультації, наради, робочі зустрічі тощо)<sup>146</sup>. Типовий регламент місцевої державної адміністрації так само передбачає, що проекти розпоряджень підлягають обов'язковому погодженню із заінтересованими структурними підрозділами місцевої держадміністрації та іншими органами, а також правовій експертизі у юридичному відділі<sup>147</sup>.

*Третя стадія полягає у прийнятті проекту нормативного акта.* Суб'єкт нормотворення (переважно орган виконавчої влади) розглядає у встановленому ним порядку поданий суб'єктом нормотворчої ініціативи проект на предмет його соціально-економічної та юридичної доцільності і приймає рішення щодо нього.

Особливості змісту цієї стадії, як і попередніх, залежить, безумовно, від того, який орган виступає у ролі суб'єкта нормотворення. Основними етапами цієї стадії є внесення проекту на обговорення правотворчого органа, безпосереднє обговорення проекту, прийняття нормативного акта. Однак, ця стадія може

---

<sup>146</sup> Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007. - № 950 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/page2>

<sup>147</sup> Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999. - № 2263 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF>

«обростати» і додатковими факультативними інститутами та діями. Так, при підготовці розпорядження голови місцевої державної адміністрації за його дорученням чи дорученням керівника апарату проводиться опрацювання внесеного проекту розпорядження в апараті адміністрації<sup>148</sup>. Що стосується прийняття акта Кабінету Міністрів України, то його проект включається до порядку денного чергового засідання Кабінету Міністрів тільки після того, як буде розглянутий на засіданні відповідного урядового комітету та завізований Першим віце-прем'єр-міністром чи Віце-прем'єр-міністром<sup>149</sup>.

У ході цієї стадії суб'єкт нормотворення за результатами розгляду проекту нормативно-правового акта може прийняти нормативно-правовий акт, повернути проект нормативно-правового акта відповідному органу для доопрацювання, внесення до нього необхідних змін із зазначенням зауважень та за необхідності строку доопрацювання, надіслати проект нормативно-правового акта для проведення експертизи або відхилити проект нормативно-правового акта. Сам порядок прийняття (видання) нормативно-правового акта залежить від виду органу, чи то одноособовий, чи то колегіальний, що врегульований відповідними регламентами. Відповідно, офіційний текст прийнятого акта засвідчується підписом уповноваженої на те посадової особи.

Подальшою та *завершальною стадією* правотворчого процесу у сфері публічного управління є *реєстраційно-інформаційна стадія*. Вона полягає в наданні акту реєстраційного коду та офіційному оприлюдненні прийнятого нормативно-правового акта чи доведенні його до відома виконавців.

Після прийняття нормативно-правового акта, присвоєння йому номера суб'єктом нормотворення, скріплення його гербовою печаткою в п'ятиденний строк він включається до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів або надсилаєть-

---

<sup>148</sup> Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації: постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999. - № 2263 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF>

<sup>149</sup> Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007. - № 950 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/page2>

ся для проведення державної реєстрації<sup>150</sup>. Тобто, всі нормативно-правові акти підлягають занесенню до реєстру та ті, які підлягають державній реєстрації, заносяться до реєстру лише після його державної реєстрації у відповідному органі юстиції.

Таким чином, етап державної реєстрації нормативно-правових актів є додатковим і обов'язковим. Державній реєстрації підлягають акти, які:

а) зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколами до неї, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та *acquis communautaire*, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують організаційно-правовий механізм їх реалізації;

б) мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт<sup>151</sup>.

Державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади здійснює Мін'юст; нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів, територіальних органів центральних органів виконавчої влади - головні управління юстиції в областях, містах Києві та Севастополі; нормативно-правових актів район-

---

<sup>150</sup> Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів: постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2001. – № 376 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/376-2001-%D0%BF>

<sup>151</sup> Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади органів господарського управління та контролю, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер: постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992. - № 731 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/731-92-%D0%BF>

них, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших підрозділів - районні, районні у містах Києві та Севастополі, міськрайонні (у разі утворення) управління юстиції. Якщо дія нормативно-правового акта поширюється на території інших адміністративно-територіальних одиниць, він реєструється в управлінні юстиції за місцем перебування органу, що видав нормативно-правовий акт.

Наступним етапом є офіційне оприлюднення нормативно-правових актів, що здійснюється після включення їх до Єдиного державного реєстру нормативних актів із зазначенням присвоєного їм реєстраційного коду, що врегульовано Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»<sup>152</sup>, Законами України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про Національний банк України», ст. 12 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Постановою Кабінету Міністрів України «Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади»<sup>153</sup> тощо.

Таким чином, правове регулювання здійснення правотворчої діяльності різними суб'єктами та регламентація окремих стадій правотворчого процесу, в тому числі і у сфері публічного управління, далеко від існування цілісної, гармонійної і досконалої системи. Очевидно, що прийняття майбутнього закону повинне не тільки систематизувати норми, що існують у різних актах, але і врегулювати питання, які не стали предметом регулятивної дії норм. Крім стадій правотворчого процесу це стосу-

---

<sup>152</sup> Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності Президент України; Указ від 10.06.1997 № 503/97

<sup>153</sup> Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади . Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2004 р.- N 150 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/150-2004-%D0%BF>

ється, зокрема, проблеми вироблення державної політики та суб'єктів здійснення такої діяльності, делегованої нормотворчості органів виконавчої влади, питання доступності актів органів виконавчої влади, в тому числі і тих, що регулюють внутріорганізаційні питання тощо.

Тим не менше, до питання про шляхи формування законодавства, у вітчизняній правовій науці існує декілька підходів. Найпоширенішою і тією, що частіше всього підтримується, є позиція про прийняття Закону «Про нормативно-правові акти», який має врегулювати питання всієї системи нормативних актів в Україні. Такий шлях є характерним для деяких країн-колишніх радянських республік, однак прийняття відповідного закону за основу Верховною Радою України чотири роки тому і відсутність до цього часу відповідного акту нашою думкою, що законодавець не в повній мірі підтримує такий шлях. Іншим варіантом є прийняття двох окремих законів «Про закони і законодавчу діяльність» і «Про підзаконні нормативні акти», оскільки, на думку прихильників цього підходу, в одному законодавчому акті неможливо об'єднати і згрупувати єдині правила для всіх нормативних актів. Третій шлях полягає в необхідності прийняття лише одного закону «Про підзаконні нормативні акти». Відображенням цього підходу є законодавча практика однієї з колишніх радянських республік – Молдови, в якій прийнято лише Закон «Про нормативні акти Уряду та інших органів центрального та місцевого публічного управління» від 18 липня 2003 року, № 317 – XV<sup>154</sup>.

У такому контексті також слід навести думки європейських дослідників з цього питання, оскільки у питаннях правового регулювання організації і діяльності публічної адміністрації досвід європейських країн вітчизняними науковцями та суб'єктами нормотворення береться як стандарт або кінцева мета. Відмітимо, що основні питання адміністративних процедур у європейських країнах, у тому числі і питання адміністративних актів, їх видів, схвалення та чинність врегульовано єди-

---

<sup>154</sup> Александрова Н.В. Деякі проблеми розвитку законодавства з питань нормотворчої діяльності органів виконавчої влади // Правова держава. Щорічник наукових праць. Випуск 14. – К., 2003, с.254.

ними актами або кодексами (German Administrative Procedure Act (1976) (modified in the 1990s), Spanish Common Administrative Procedure Act (1992), Italian Administrative Procedure Act (1990)). Так, у своїй роботі, присвяченій проблемам правового регулювання публічного управління в країнах ЄС<sup>155</sup>, проф. Шапіро досить критично висловився щодо європейських процедур, пов'язаних із прийняттям нормативно-правових актів, стверджуючи, що регулювання змістилося від національних до загальноєвропейських структур та забезпечується технічними і політичними аспектами в загальній атмосфері відкритості. В той же час він виступає в підтримку іншої моделі: модель участі у регулюванні, тобто відкритих процедур до участі. Ця модель так само не позбавлена недоліків, оскільки рівність в участі може бути формальною, а не реальною. Тим не менше, на сьогоднішній день потужні еліт-групи прагнуть подібності в регулюванні у всіх європейських країнах, що вимагає спільності процедур. Не маючи наміру розвивати та популяризувати цю позицію, думаю, що це може стати ще одним питанням для обговорення та вирішення в контексті порушених проблем.

### **3.4. Громадський контроль правотворчого процесу у сфері публічного управління**

Утвердженню принципів верховенства права, справедливості та розумності, мінімальної достатності правового регулювання суспільних відносин, прозорості і відкритості у правотворчому процесі в сфері публічного урядування сприяє громадський контроль. Водночас основна увага науковців звернена до дослідження конституційно-правового та адміністративно-правового статусу громадських організацій (О.М. Ващук<sup>156</sup>, О.О. Дарков<sup>157</sup>, Ю.В. Соболева<sup>158</sup>, О.Л. Тупиця<sup>159</sup> та ін.) та інших

---

<sup>155</sup> Martin Shapiro. Law And Administration In Europe: Essays In Honour Of Carol Harlow. - Paul Craig & Richard Rawlings eds., 2003., p.226

<sup>156</sup> Ващук О.М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандид. юрид. наук : спец. 12.00.02 „Конституційне право” / О.М. Ващук. – К., 2004. – 17 с.

<sup>157</sup> Дарков А.А. Конституционно-правовой статус общественных объединений в Российской Федерации : автореф. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02

видів громадських об'єднань (Н.П. Гасва<sup>160</sup>, О.В. Гейда<sup>161</sup>, В. Кафарський<sup>162</sup>, Л.В. Осипова<sup>163</sup>, Л. Ярмол<sup>164</sup> та ін.). Проте комплексного аналізу здійснення громадськими організаціями контролю правотворчого процесу у сфері публічного управління не проводилось.

Для аналізу контрольних повноважень громадських організацій за правотворчим процесом у сфері публічного управління варто насамперед з'ясувати їх поняття та види. Стаття 3 Закону України „Про об'єднання громадян” визначала, що громадською організацією є об'єднання громадян для задоволення та захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів. Це визначення містило низку недоліків, в тому числі і те, що засновниками громадських організацій можуть бути лише громадяни. Крім того, засновники створювали громадську організацію для своїх спільних інтересів, проте на практиці більшість громадських організацій надають соціальні послуги (безкоштовну правову, соціальну допомогу, психологічні консультації тощо) певним категоріям населення, які не обов'язково є їх членами. Ці недоліки були усунуті Законом України «Про гро-

---

„Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право / А.А. Дарков. – М., 1999. – 22 с.

<sup>158</sup> Соболева Ю.В. Общественные объединения как субъекты административного права : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. „Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право” / Ю.В. Соболева. – Саратов, 2000. – 26 с.

<sup>159</sup> Тупиця О.Л. Модель оптимального політичного статусу профспілок у сучасній Україні: теоретична перспектива / О.Л. Тупиця // Держава і право: зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. Випуск 41. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2008. – С. 683-688.

<sup>160</sup> Гасва Н.П. Поняття та сутність політичної партії / Н.П. Гасва // Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Випуск 16. – К., 2005. – С. 231-240.

<sup>161</sup> Гейда О.В. Теоретико-правові основи організації та діяльності політичних партій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 „Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень” / О.В. Гейда. – Харків, 2005. – 20 с.

<sup>162</sup> Кафарський В. Політичні партії та конституційне будівництво в Україні / В. Кафарський // Право України. – 2008. – № 4. – С. 13-20.

<sup>163</sup> Осипова Л.В. Правовое регулирование статуса религиозных объединений / Л.В. Осипова // Современное право. – 2008. – № 3. – С. 44-49.

<sup>164</sup> Ярмол Л. Законодавство України про свободу світогляду, віросповідання та релігійні організації: зміни, що назріли / Л. Ярмол // Право України. – 2001. – № 2. – С. 73-76.

мадські об'єднання» від 22 березня 2012 р.<sup>165</sup> Аналіз статті 1 цього закону дозволяє констатувати, що законодавець під громадською організацією розуміє громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи, які добровільно об'єдналися для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів.

Водночас серед науковців нема єдиної думки щодо розуміння поняття громадських організацій. Так, у вітчизняній літературі під поняттям „громадські організації” розуміють добровільні формування громадян, створені у результаті їх вільного волевиявлення з метою вираження колективних інтересів і вирішення громадських питань та проблем.<sup>166</sup> О.М. Ващук вважає, що громадська організація – це недержавне, некомерційне, добровільне об'єднання громадян, що створюється фізичними особами з метою здійснення і захисту своїх прав та свобод і задоволення соціальних, культурних та інших інтересів в порядку, передбаченому Конституцією, законами і нормами цих об'єднань.<sup>167</sup>

Слід відмітити, що термін „громадські організації”, закріплений в українському законодавстві, звичний для вітчизняної наукової літератури і практики, майже не вживається в іноземній правовій літературі та нормативних актах. За кордоном найчастіше застосовуються терміни „асоціація”, „спілка”, „об'єднання” та ін., хоча по суті вони відповідають терміну „громадські організації”.<sup>168</sup><sup>169</sup> Поряд із терміном „громадські організації” у вітчизняній літературі зустрічаються також „неурядові організації” (чи “недержавні організації”), організації „третього сектору”,

---

<sup>165</sup> Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.

<sup>166</sup> Бесчастний В.М. Громадські об'єднання в Україні: навч. посіб. / [В.М. Бесчастний, О.В. Філонов, В.М. Субботін та ін]; за ред. В.М. Бесчастного. – К.: Знання, 2007. – С. 15.

<sup>167</sup> Ващук О.М. Конституційна держава та права людини й основоположні свободи: Україна та європейський досвід: монографія / [О.М. Ващук, І.О. Мазурок, В.В. Навроцький та ін.]. – Ужгород: Мистецька лінія, 2008. – С. 125.

<sup>168</sup> Громадські об'єднання в Україні: навч. посіб. / [В.М. Бесчастний, О.В. Філонов, В.М. Субботін та ін]; за ред. В.М. Бесчастного. – К.: Знання, 2007. – С. 14–15.

<sup>169</sup> Міжнародний захист прав людини та права біженців. навч. посіб. / М.В. Буроменський. – К., 2002. – С. 77.



„некомерційні організації”, „неприбуткові організації”, „громадське об’єднання”<sup>170,171,172,173,174</sup>.

Термін „неурядові організації” використовується в європейських країнах, що ратифікували Конвенцію про визнання юридичними особами міжнародних неурядових організацій № 124 (1986 р.) та впроваджують „Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам - членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № CM/Rec(2007)” (10 жовтня 2007 р.). В Україні ототожнювати терміни «неурядові організації» та «громадські організації» неправильно, оскільки, поняття «неурядова організація» передбачає «недержавний» характер таких організацій, тобто їх створення і діяльності незалежно від волі держави, а такими є не тільки громадські організації, а і благодійні, релігійні та інші організації.

Термін організації «третього сектору» був запозичений із зарубіжної літератури і відображає відмінність цих організацій від організацій першого сектору, до яких відносять державні організації, та організацій другого сектору, що охоплюють прибуткові організації. Н.П. Гаєва звертає увагу на умовність такого поділу, оскільки, на думку науковця, під термін „третій сектор” згідно з національним законодавством підпадає лише частина громадських організацій, зокрема непідприємницьких, а підприємницькі громадські організації мають охоплюватися другим сектором.<sup>175</sup> Не можна погоди-

---

<sup>170</sup> Сідельнік Л. Неурядові організації – ефективні союзники держави в наданні соціальних послуг: теорема чи аксіома? / Л. Сідельнік // Громадянське суспільство. – 2010. – № 1 (12). – С. 22–26.

<sup>171</sup> Кравчук В. Громадські організації в громадянському суспільстві: теоретичні питання / В. Кравчук // Українське право. – 2003. – № 1. – С. 205.

<sup>172</sup> Воротін В.Є. Регуляторна політика для неурядових організацій: путівник / [В.Є. Воротін., Р.О. Куйбіда, Д.В. Ляпін та ін.]; за ред. Д.В. Ляпіна, К.М. Ляпіної – К.: Інститут Конкурентного суспільства, 2008. – С. 9.

<sup>173</sup> Свиридова М.М. Некомерційні організації: світовий досвід і рекомендації правового регулювання /М.М. Свиридова // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 2. – С. 165–168.

<sup>174</sup> Трачук П.А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: монографія / П.А. Трачук. – Ужгород: Госпрозрахунковий редакційно-видавничий відділ управління преси та інформації, 2003. – С. 135.

<sup>175</sup> Гаєва Н.П. Об’єднання громадян – суб’єкти конституційно-правових відносин / Н.П. Гаєва // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 3. – С. 67.

тися з такою позицією, адже поділ громадських організацій на підприємницькі та непідприємницькі помилковий, оскільки всі громадські організації є непідприємницькими, що впливає з їх правової природи.

Різні підходи науковців і до розуміння терміну „неприбуткові організації”, закріпленого як в ГК України, так і Податковому кодексі України<sup>176</sup>. Останній визначає порядок оподаткування неприбуткових установ та організацій (ст. 157), до яких відносить громадські організації, благодійні організації, релігійні організації, спілки, асоціації, кредитні спілки, пенсійні фонди, житлово-будівельні кооперативи та об'єднання співвласників багатоквартирного будинку та ін. В літературі ототожнюються громадські та неприбуткові організації<sup>177</sup>, з чим не можна погодитися, оскільки статусу неприбуткових, відповідно до законодавства України, можуть набути не тільки громадські організації.

Щодо терміну „некомерційні організації”, то на думку К.О.Краснопольської, некомерційну юридичну особу можна визначити як суб'єкта цивільного права, що створюється засновниками відповідно до закону для певних цілей (для досягнення суспільних благ), які мають соціальну спрямованість, тобто для виконання соціальних функцій.<sup>178</sup> О.П. Лихотникова пропонує наступне визначення: „некомерційною організацією є організація, основною метою якої не є отримання прибутку і яка не наділена правом розподіляти прибуток між учасниками”.<sup>179</sup> В Російській Фе-

---

<sup>176</sup> Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Голос України. – 2010. – № 229-230.

<sup>177</sup> Настільна книга для неприбуткових організацій : 2-е вид., випр. і доповн. / [А. Ткачук, В. Артеменко, О. Винников та ін.]; за ред. А. Ткачука. – К.: Ін-т громадян. сусп-тва: ІКЦ «Леста», 2005. – С. 69.

<sup>178</sup> Краснопольская Е.А. Гражданско-правовое регулирование деятельности автономной некоммерческой организации в Российской Федерации : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 „Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право” /Е.А. Краснопольская. – Москва, 2006. – С. 9.

<sup>179</sup> Лихотникова Е.П. Некоммерческие организации: правосубъектность и право собственности : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 „Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право” /Е.П. Лихотникова. – М., 2004. – С.10.

дерації поняття, правовий статус, порядок створення, діяльності, реорганізації і ліквідації некомерційних організацій як юридичних осіб регулює закон „Про некомерційні організації” від 12 січня 1996 р., що існує поряд із законом „Про громадські об’єднання” від 19 травня 1995 р.<sup>180</sup> В Україні підготовлений проект закону „Про непідприємницькі організації” фактично закріплює визначення, сформульоване науковцями, та встановлює, що непідприємницькою організацією є юридична особа, метою діяльності якої не є отримання прибутку для його наступного розподілу між учасниками цієї організації.

Термін „громадське об’єднання”, що застосовується у вітчизняній правовій літературі та законодавстві, механічно запозичений з російського законодавства, зокрема Закону „Про громадські об’єднання” від 19 травня 1995 р. Н.П. Гаєва вважає, що об’єднання громадян, у тому числі громадські організації, мають бути різновидом громадських об’єднань, оскільки останнє поняття є ширшим, тому що включає об’єднання громадян та юридичних осіб.<sup>181</sup>

Отже, такі терміни як „некомерційні організації”, „неурядові організації” (чи “недержавні організації”), „неприбуткові організації”, організації „третього сектору”, „громадські об’єднання” не слід ототожнювати виключно з поняттям „громадські організації”, оскільки останнє співвідноситься з ними як родове і загальні поняття. Для громадських організацій, як і для інших видів об’єднань громадян, характерні ознаки цих загальних понять, зокрема: добровільність, некомерційний (непідприємницький) характер діяльності, неприбутковість та неурядовість (недержавний характер).

Крім того, законодавство України містить цілу низку термінів: „недержавна, самоврядна, статутна організація” (ст. 21 ГК України), „некомерційна самоврядна організація”

---

<sup>180</sup> Соловьева С.В. Некоммерческие организации: правовое положение, законодательство, учредительные документы./ [С.В. Соловьева, М.Ю. Тихомиров]; под ред. М.Ю. Тихомирова. – М.: 1998. – С. 3–4.

<sup>181</sup> Гаєва Н.П. Об’єднання громадян – суб’єкти конституційно-правових відносин / Н.П. Гаєва // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 3. – С. 67.

(ст. 15 Закону України „Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності”<sup>182</sup>), „громадські наукові організації” (ст. 17 Закону України „Про наукову і науково-технічну діяльність”<sup>183</sup>), „громадські формування” (ст. 11 Водного кодексу України<sup>184</sup>), „громадські природоохоронні формування” (ст. 9 Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища”<sup>185</sup>), „національні громадські об’єднання” (ст. 14 Закону України „Про національні меншини в Україні”<sup>186</sup>) та ін. Така різноманітність термінів у чинному законодавстві свідчить як про неузгодженість між положеннями окремих нормативно-правових актів, так і про недостатність дослідження даної проблеми. Безумовно, необхідне внесення змін до чинних нормативно-правових актів з метою узгодження термінології.

Відродження політичного плюралізму наприкінці 1980-х – на початку 1990-х рр. сприяло виникненню громадських організацій в Україні. Відомими об’єднаннями цього періоду були: культурологічне Товариство Лева у Львові, екологічний рух „Зелений світ”, товариство захисту колишніх в’язнів тоталітарного режиму „Меморіал”, Спілка адвокатів України, Спілка юристів України та інші. Продовжили свою діяльність наступні організації: Всеукраїнське товариство „Просвіта”, молодіжна організація „Пласт”, Національна спілка письменників України, Національна спілка художників України та ін.

З середини 1994 р. в Україні функціонують такі профспілкові об’єднання:

---

<sup>182</sup> Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності: Закон України № 1105-XIV від 23 вересня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999. – № 42. – Ст. 2080.

<sup>183</sup> Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України № 1977-XII від 13 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України – 1992. – № 12. – Ст. 165.

<sup>184</sup> Водний кодекс України від 06 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. - Ст. 189.

<sup>185</sup> Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України №1264-XII від 25 червня 1991 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

<sup>186</sup> Про національні меншини в Україні: Закон України № 2494-XII від 25 червня 1992 р. //Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 529.

Федерація профспілок України, Національна конфедерація профспілок та Асоціація вільних профспілок України.<sup>187</sup> На Закарпатті до наймасовіших організацій цього періоду відносять Закарпатське обласне товариство української мови ім. Т. Шевченка, Ужгородське товариство „Просвіта”, Закарпатське крайове культурно-освітнє товариство „Просвіта” та ін.<sup>188</sup>

Таким чином, на кінець 80-х – початок 90-х років ХХ ст. існувала досить велика кількість громадських організацій та система професійних спілок. Значна частина цих організацій була перереєстрована та набула статусу юридичних осіб відповідно до Постанови Президії Верховної Ради УРСР „Про порядок реєстрації громадських об’єднань” від 29 вересня 1990 р. та в порядку, встановленому Тимчасовими правилами розгляду заяв про реєстрацію статутів громадських об’єднань, затвердженими постановою Ради Міністрів УРСР від 21 грудня 1990 р. Ті ж, які не були зареєстровані, з прийняттям 30 серпня 1991 р. Президією Верховної Ради УРСР Указу „Про передачу підприємств, установ та організацій союзного підпорядкування, розташованих на території України, у власність держави”, фактично припинили свою діяльність.<sup>189</sup>

Станом на 1 січня 1996 р. налічувалося 829 громадських об’єднань, що мали республіканський та міжнародний статус, у тому числі 574 громадські організації, 216 благодійних фондів та 39 партій, загалом було зареєстровано понад п’ять тисяч громадських організацій.<sup>190</sup> На початок 1997 р. Федерація профспілок України об’єднувала 67 членських організацій, в тому числі

---

<sup>187</sup> Тупиця О. Правові засади політичного статусу профспілок в сучасній Україні / О. Тупиця // Право України, - 2008. – № 7. – С. 36.

<sup>188</sup> Басараб М.М. Громадські організації Закарпаття в боротьбі за державність України (кінець 80-х – початок 90-х років ХХ століття): монографія / М.М. Басараб, М.Ю. Токар. – Ужгород: Карпати, 2009. – С. 157.

<sup>189</sup> Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: монографія / І.М. Кучеренко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – С. 222.

<sup>190</sup> Максименко О.М. Організаційно-правове забезпечення форм співпраці громадських організацій та органів місцевого самоврядування / О.М. Максименко // Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Випуск 13. – К., 2002. – С. 485.

41 всеукраїнську (національну) галузеву профспілку, 26 регіональних профоб'єднань, понад 137,5 тисяч первинних організацій загальною чисельністю 19 млн. членів профспілок.<sup>191</sup>

Згідно з офіційними даними Державної служби статистики України станом на 1 вересня 2014 року до ЄДРПОУ внесено 74260 громадських організацій, 24768 релігійних організацій, 28719 профспілок та об'єднань профспілок, 15066 благодійних організацій<sup>192</sup>.

Проте ці показники не досягли європейських, наприклад, у Франції до 2000 р. налічувалося близько 250 тисяч зареєстрованих асоціацій, а їх загальна кількість наближається до 800 тисяч.<sup>193</sup> У Великобританії на початку 90-х років XX століття було зареєстровано більше 170 тис. організацій.<sup>194</sup> У Польщі, за даними електронної бази громадських та інших організацій, діє понад 112 тис. неурядових організацій. В Угорщині, де кількість населення приблизно в п'ять разів менша, ніж в Україні, здійснює діяльність близько 14 500 фондів та близько 27 тисяч асоціацій.<sup>195</sup>

Охоплення громадськими організаціями майже всіх сфер суспільного життя та їх стрімкий розвиток є показником демократичного розвитку нашої держави. Водночас залишається низькою участь громадян у діяльності громадських організацій. Так, за даними дослідження, проведеного ПРООН, тільки 1 % насе-

---

<sup>191</sup> Стоян Г.О. Професійні спілки України (1992-1997 рр.) / Г.О. Стоян – К.: Друкарня ФПУ, 1998.– С. 25-26.

<sup>192</sup> Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>

<sup>193</sup> Кралечкин Д.Ю. Структура, правовой контекст и функционирование некоммерческих организаций в современной Франции: Аналитический доклад [Електронний ресурс] / Д.Ю. Кралечкин // Русский Журнал. – 28 ноября 2005 г. – С. 7. – Режим доступу: <http://www.muzeikino.ru/useful/ngo-france.doc>.

<sup>194</sup> Черникова В.В. Регулирование деятельности благотворительных организаций Великобритании: историко-правовые аспекты / В.В. Черникова // Государство и право. – 1999. – № 8. – С. 104.

<sup>195</sup> Вашук О.М. Конституційна держава та права людини й основоположні свободи: Україна та європейський досвід: монографія / [О.М. Вашук, І.О. Мазурок, В.В. Навроцький та ін.]. – Ужгород : Мистецька лінія, 2008.– С. 143.

лення бере участь у діяльності громадських організацій.<sup>196</sup> За результатами соціологічного дослідження, проведеного Інститутом соціології НАН України у 2005 р., 83,7 % опитаних не належать до жодної з громадських або політичних організацій чи рухів. Для порівняння, у Німеччині майже 30 % громадян залучені до різних громадських організацій. 22,7 % опитаних українців зовсім не довіряють, а 25,7 % переважно не довіряють благодійним фондам, громадським організаціям та об'єднанням.<sup>197</sup>

Це зумовлено також тим, що незважаючи на велику кількість зареєстрованих громадських організацій, активно здійснює діяльність незначна їх частина.

Варто також відзначити достатньо високий рівень активної участі громадян Німеччини на волонтерських засадах в реалізації громадськими організаціями різноманітних проектів. Згідно з проведеним дослідженням, більш ніж кожна третя людина в Німеччині, старша 14 років, кілька разів на місяць або навіть тиждень замається волонтерською діяльністю. Таким чином, у Німеччині щороку за експертними оцінками відводиться 4 мільярди годин волонтерської праці.<sup>198</sup> Також згідно з статистичними даними у 2008 році німці пожертвували неурядовим організаціям 5,1 млрд євро. Починаючи з 2001 року, спостерігається річне зростання пожертвувань в середньому на 5,5 відсотка, і в 2012 році розмір пожертв - 6,4 млрд євро. Близько 35 відсотків німців здійснюють пожертви принаймні один раз на рік.<sup>199</sup>

Правовий статус громадських організацій визначається такими нормативно-правовими актами: ст. 36 та ст. 37 Конституції України, ст. 314 та главою 7 Цивільного кодексу України від 1 січня 2004 р., законами України «Про громадські об'єднання» від

---

<sup>196</sup> Леухіна А. Відзеркалення відносин держава–громадянин на взаємодії між державою та громадськими організаціями / А. Леухіна // Вибори та демократія. – 2007. – № 2 (12). – С. 110.

<sup>197</sup> Звернення Президента України до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України „Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році” від 9 лютого 2006 р./ Урядовий кур'єр.– 10.02.2006.– № 28.

<sup>198</sup> Wie wir den sozialen Sektor sehen. // <http://trendreport.betterplace-lab.org/ueber-sozialen-sektor>

<sup>199</sup> Aktuelle Zahlen zum deutschen Spendenmarkt // <http://www.ngoleitfaden.org/online-spenden-sammeln/aktuelle-zahlen-zum-deutschen-spendenmarkt/>

22 березня 2012 р., «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 1 грудня 1998 р.<sup>200</sup>, «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 р.<sup>201</sup>, «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 7 жовтня 1997 р.<sup>202</sup>, «Про Товариство Червоного Хреста України» від 28 листопада 2002 р.<sup>203</sup>, «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 р. (розділ III визначає громадські організації споживачів)<sup>204</sup>, «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21 березня 1991 р. (розділ III присвячений громадським організаціям інвалідів), «Про жертви нацистських переслідувань» від 23 березня 2000 р. (ст. 3 та ст. 6<sup>5</sup> визначають права та пільги громадських організацій жертв нацистських переслідувань), постановами КМУ «Про затвердження зразків свідоцтв про реєстрацію громадського об'єднання як громадської організації чи громадської спілки та про акредитацію відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації» від 26 грудня 2012 р. № 1193<sup>205</sup>, «Про реєстрацію символіки громадського об'єднання» від 19 грудня 2012 р. № 1209<sup>206</sup>, «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996<sup>207</sup>, «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої

---

<sup>200</sup> Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України № 281-XIV від 1 грудня 1998 // Відомості Верховної Ради України – 1999.– № 1. – Ст. 2.

<sup>201</sup> Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України № 1045-XIV від 15 вересня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України – 1999.– № 45. – Ст. 397.

<sup>202</sup> Про професійних творчих працівників та творчі спілки : Закон України № 554/97-ВР від 7 жовтня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України – 1997.– № 52. – Ст. 312.

<sup>203</sup> Про Товариство Червоного Хреста України : Закон України № 330-IV від 28 листопада 2002 р. // Відомості Верховної Ради України – 2003. – № 5. – Ст. 47.

<sup>204</sup> Про захист прав споживачів : Закон України № 1023-XII від 12 травня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України – 1991. – № 30. – Ст. 379.

<sup>205</sup> Про затвердження зразків свідоцтв про реєстрацію громадського об'єднання як громадської організації чи громадської спілки та про акредитацію відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації: постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2012 р. № 1193 // Офіційний вісник України. – 2012. - № 99. – Ст. 33.

<sup>206</sup> Про реєстрацію символіки громадського об'єднання: постанова Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2012 р. № 1209 // Офіційний вісник України. – 2013 р. – № 1. – Ст. 84.

<sup>207</sup> Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 36.



влади» від 5 листопада 2008 р. № 976<sup>208</sup>, наказом Міністерства юстиції України „Про затвердження Положення про Єдиний реєстр громадських формувань” від 19 грудня 2008 р. № 2226/5<sup>209</sup> та ін.

Аналіз чинного законодавства дозволяє констатувати, що видами громадських організацій в Україні є: професійні спілки, молодіжні та дитячі громадські організації, організації роботодавців, творчі спілки, громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості, громадські організації жертв нацистських переслідувань та ін. Водночас не є громадськими організаціями такі інститути громадянського суспільства: політичні партії, благодійні та релігійні організації та ін.<sup>210</sup>

При здійсненні громадськими організаціями контролю за правотворчим процесом у сфері публічного управління вони можуть використовувати різні правові інструменти (звернення, інформаційні запити, громадський моніторинг, громадську експертизу, громадські слухання і т.п.).

Я. Буздуган зазначає, що для здійснення громадського контролю найхарактерніші такі форми: громадський моніторинг (дослідження якогось явища або процесу, що проводиться систематично, через певний проміжок часу за тією самою темою із застосуванням тих самих інструментів); громадська оцінка (ретельний та незалежний вимір завершеної діяльності, що ще триває для визначання ступеня досягнення поставлених цілей). Для прикладу, автор наводить громадський моніторинг, який було здійснено Тернопільським молодіжним об'єднанням «Нівроку» щодо використання 9 млн гривень, виділених з державного бюджету на розвиток рекреаційних зон та збереження історико-культурних пам'яток у Кременецькому, Збаразькому та Буцацькому районах Терно-

---

<sup>208</sup> Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 100.

<sup>209</sup> Про затвердження Положення про Єдиний реєстр громадських формувань: наказ Міністерства юстиції України від 19 грудня 2008 року № 2226/5. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 99. – Ст. 3279.

<sup>210</sup> Детальніше: Менджул М.В. Цивільно-правовий статус громадських організацій: монографія / М.В. Менджул. – Ужгород : вид-во Олександри Гаркуші, 2010. – С. 40-46.

пільської області, і публічного звітування влади про витрачені кошти. Громадська організація «Агенція місцевого розвитку Гусятинщини», що також діє на Тернопільщині, провела громадський моніторинг роботи відділу освіти Гусятинської райдержадміністрації з упровадження в освітніх закладах заходів з енергозбереження. Карпатське агентство прав людини «Вестед» провело у 2011 році громадський моніторинг доступності для дітей державної освіти в дошкільних навчальних закладах Ужгорода. Метою моніторингу було поліпшення місцевої дошкільної освітньої політики шляхом розв'язання проблеми доступності та безоплатності для дітей державної освіти в дошкільних закладах міста. Результатом цього громадського моніторингу стали також розроблення проекту рішень щодо вдосконалення чинної нормативно-правової бази у сфері дошкільної освітньої політики та вивчення можливості реалізації рішення про запровадження прозорої системи заяв на зарахування до державних навчальних закладів міста.<sup>211</sup> До речі, згодом пропозиції ГО КАПЛ «Вестед» щодо електронного запису дітей до дошкільних закладів м. Ужгорода були впроваджені. Отож, у більшості випадків громадський моніторинг не тільки відображає існуючий стан, але і супроводжується пропозиціями громадськості, в тому числі і щодо розробки нормативних актів.

Громадськість країн ЄС бере досить активну участь в розробці рішень як місцевого, так і національного значення, а також в моніторингу щодо їх виконання. На Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 року був прийнятий «Кодекс поведінки для участі в процесі прийняття рішень», який закріпив принципи та дійові інструменти участі осіб та організацій громадянського суспільства, включаючи громадські організації, в процесі прийняття рішень на місцевому, регіональному та національному рівнях<sup>212</sup>. Серед

---

<sup>211</sup> Буздуган Я. Правові засади участі громадських організацій у здійсненні громадського контролю // Віче. – 2012. – № 12 [Електронний ресурс.] – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3165/>

<sup>212</sup> Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess // [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen\\_materialien/engagementpolitik/nfep\\_verhaltenskodex\\_2010.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen_materialien/engagementpolitik/nfep_verhaltenskodex_2010.pdf)

запропонованих інструментів участі громадськості у процесі прийняття політичних рішень варто назвати такі: створення на партнерських засадах з органами управління робочих груп, комітетів, консультативних органів, громадські слухання і форуми, семінари експертів, збір підписів, он-лайн та інші консультації, інформаційні та моніторингові кампанії, лобіювання, запити та петиції, розробка проектів рішень тощо. Крім того, Кодекс поведінки для участі в процесі прийняття рішень виділяє шість взаємопов'язаних етапів процесу прийняття політичних рішень, які зображені у схемі нижче.

*Схема 1. Етапи участі громадян та громадських організацій у процесі прийняття рішень<sup>213</sup>*



При здійсненні громадського контролю громадським організаціям важливо отримувати інформацію про правотворчу діяльність публічного органу. Можливість отримання такої інформації громадським організаціям в Україні забезпечують Закони України «Про інформацію»<sup>214</sup>, «Про звернення грома-

<sup>213</sup> Згідно з Кодексом поведінки для участі в процесі прийняття рішень, прийнятим на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р. Джерело: Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess // [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen\\_materialien/engagementpolitik/nfep\\_verhaltenskodex\\_2010.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen_materialien/engagementpolitik/nfep_verhaltenskodex_2010.pdf)

<sup>214</sup> Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

дян»<sup>215</sup>, «Про доступ до публічної інформації»<sup>216</sup> та Рішення КСУ «У справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України "Про інформацію" та статті 12 Закону України "Про прокуратуру" (справа К.Г.Устименка)»<sup>217</sup>.

Якщо Закон України «Про звернення громадян» прямо не встановлював можливість для громадських організацій подавати звернення (пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги), а тільки в ст. 5 надавав можливість членам громадської організації подавати або індивідуальні, або колективні звернення, то Закон України «Про доступ до публічної інформації» в ч.1 ст. 12 чітко визначає, що запитувачами інформації можуть бути юридичні особи, а серед них і громадські організації, що набули статусу юридичних осіб внаслідок відповідної державної реєстрації, а крім того об'єднання громадян без статусу юридичної особи, тобто громадські організації, які легалізовані шляхом повідомлення про їх створення. Безперечно, громадська організація зі статусом юридичної особи може бути і розпорядником інформації, наприклад, якщо вона отримала грант, що фінансується з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, стосовно використання бюджетних коштів.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» суб'єкти владних повноважень (органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання) є розпорядниками інформації та зобов'язані оприлюднювати інформацію про: нормативно-правові акти, акти індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних), що прийняті, проекти рішень, що підлягають обговоренню, інформацію про нормативно-

---

<sup>215</sup> Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

<sup>216</sup> Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 1491.

<sup>217</sup> Рішення КСУ «У справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України "Про інформацію" та статті 12 Закону України "Про прокуратуру" (справа К.Г.Устименка)» // Офіційний вісник України. – 1997. – № 46. – Ст. 126.

правові засади діяльності; перелік та умови отримання послуг, що надаються цими органами, форми і зразки документів, правила їх заповнення; порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності; плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань, а також іншу інформацію про діяльність суб'єктів владних повноважень, порядок обов'язкового оприлюднення якої встановлений законом.

Важливим для громадського контролю є встановлення законом обов'язку оприлюднювати проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування не пізніше, як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Крім того, невідкладному оприлюдненню підлягає будь-яка інформація про факти, що загрожують життю, здоров'ю та/або майну осіб, і про заходи, які застосовуються у зв'язку з цим.

У випадку, якщо публічна інформація не оприлюднена у встановлений законом спосіб, громадська організація з метою контролю може подати запит в усній, письмовій чи іншій формах (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою). Письмовий запит подається в довільній формі і повинен містити: 1) ім'я (найменування) громадської організація, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; 2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо; 3) підпис і дату. З метою спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію можна подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника.<sup>218</sup>

Важливою гарантією громадського контролю є обов'язок суб'єкта владних повноважень надати відповідь на запит на інформацію безкоштовно та не пізніше п'яти робочих днів з дня

---

<sup>218</sup> Про затвердження форм для подання запиту на отримання публічної інформації: наказ Міністерства юстиції України від 26.05.2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 39. – Ст. 350.

отримання запиту. У разі, якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше 48 годин з дня отримання запиту.

У разі, якщо 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 з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту. Тільки у разі, якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

Важливим інструментом громадського контролю є громадські слухання. Відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування» територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування<sup>219</sup>. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади. Крім того, Постановою КМУ від 25 травня 2011 р. № 555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проектів містобудівної документації на місцевому рівні» зобов'язано сільсь-

---

<sup>219</sup> Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

кі, селищні, міські ради та їх виконавчі органи відповідно до частини третьої ст. 21 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» забезпечувати: оприлюднення прийнятих рішень щодо розроблення проектів містобудівної документації з прогнозованими правовими, економічними та екологічними наслідками; оприлюднення розроблених проектів містобудівної документації і доступ громадськості до зазначеної інформації; реєстрацію, розгляд та узагальнення пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації; узгодження спірних питань між громадськістю і замовниками проектів містобудівної документації через погоджувальну комісію; оприлюднення результатів розгляду пропозицій громадськості до проектів містобудівної документації.

Крім того, члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участі членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Постановою КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» затверджено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» та «Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та

Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації».<sup>220</sup>

Громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації (далі – громадська рада) є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

До складу громадської ради можуть бути обрані представники громадських, релігійних, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, організацій роботодавців, недержавних засобів масової інформації та інших непідприємницьких товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України.

В Україні діють 16 громадських рад при міністерствах (Міністерстві закордонних справ, Міністерстві внутрішніх справ, Міністерстві культури, Міністерстві охорони здоров'я, Міністерстві юстиції тощо)<sup>221</sup>, 53 громадські ради при інших центральних органах виконавчої влади (Антимонопольному комітеті, Державній авіаційній службі, Державній ветеринарній та фітосанітарній службі, Державній виконавчій службі, Державній міграційній службі, Державній пенітенціарній службі тощо)<sup>222</sup>, 24 громадські ради при місцевих органах виконавчої влади (Вінницькій обласній державній адміністрації, Дніпропетровській обласній державній адміністрації, Жи-

---

<sup>220</sup> Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 36.

<sup>221</sup> Детальніше: Громадські ради при міністерствах / [Електронний ресурс]. – режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/show/535](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/535)

<sup>222</sup> Детальніше: Громадські ради при інших центральних органах виконавчої влади / [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/show/867](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/867)



томирській обласній державній адміністрації, Закарпатській обласній державній адміністрації, Київській міській державній адміністрації тощо)<sup>223</sup>, а також при районних радах (станом на 2011 р. було сформовано 487, тобто 99,6%, громадських рад на рівні районних державних адміністрацій<sup>224</sup>), органах місцевого самоврядування<sup>225</sup>.

Загалом більше 9 тис. представників інститутів громадянського суспільства взяли участь в установчих зборах із формування громадських рад при органах виконавчої влади різних рівнів. До складу громадських рад різних рівнів обрано більше ніж 8 тис. 200 представників інститутів громадянського суспільства. Середня кількість членів громадських рад при центральних органах виконавчої влади становить 40 осіб. Середня кількість членів громадських рад при ОДА, РМ АРК, КМДА та СМДА – 79 осіб. Лідерами за кількістю членів є КМДА – 222 особи та Сумська ОДА – 217 осіб, найменша кількість членів – 25 осіб при Чернівецькій ОДА.<sup>226</sup>

Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань: 1) готує та подає органу виконавчої влади, при якому вона утворена, пропозиції до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом; 2) готує та подає органу пропозиції щодо організації консультацій з громадськістю; 3) подає органу обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів нормативно-правових

---

<sup>223</sup> Детальніше: Громадські ради при місцевих органах виконавчої влади/ [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/show/829](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/829)

<sup>224</sup> Лациба М.В. Громадські ради в цифрах: загальнонац. звіт із моніторингу формування громад. рад при центр. та місц. органах виконав. влади / М.В. Лациба, О.С. Хмара, А.О. Красносьільська; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: Агентство «Україна», 2011. – С. 4.

<sup>225</sup> Наприклад, у м. Ужгород первинний склад Громадської ради був затверджений Ужгородською міською радою на сесії рішенням від 11 квітня 2014 року № 1267 "Про Громадську раду Ужгородської міської ради та зміни до Регламенту міської ради VI скликання" і на цей час складає 100 осіб. – Детальніше: <http://rada-uzhgorod.gov.ua/gromrada/start/>

<sup>226</sup> Лациба М.В. Громадські ради в цифрах: загальнонац. звіт із моніторингу формування громад. рад при центр. та місц. органах виконав. влади / М.В. Лациба, О.С. Хмара, А.О. Красносьільська; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: Агентство «Україна», 2011. – С. 5.

актів з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері, удосконалення роботи органу; 4) проводить відповідно до законодавства громадську експертизу та громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів; 5) здійснює громадський контроль за вряхуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, а також дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; 6) інформує в обов'язковому порядку громадськість про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті органу та в інший прийнятний спосіб; 7) збирає, узагальнює та подає органу інформацію про пропозиції громадських організацій щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення; 8) організовує публічні заходи для обговорення актуальних питань розвитку галузі чи адміністративно-територіальної одиниці; 9) готує та оприлюднює щорічний звіт про свою діяльність.

З метою сприяння налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень проводяться консультації з громадськістю. Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Консультації з громадськістю організовує і проводить орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя.

План проведення консультацій з громадськістю складається з урахуванням пропозицій громадських рад, утво-

рених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях.

Громадські, релігійні, благодійні організації, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, асоціації, організації роботодавців, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства України (далі – інститути громадянського суспільства), можуть ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, не включених до орієнтовного плану, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади. Ініціювати проведення консультацій з громадськістю, не включених до орієнтовного плану, можуть також громадські ради.

Під час проведення консультацій з громадськістю орган виконавчої влади подає громадській раді проекти відповідних нормативно-правових актів та інформаційно-аналітичні матеріали до них.

Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення щодо:

- проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

- проектів регуляторних актів;

- проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання;

- звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік.

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; теле- або радіодебатів, Інтернет-конференцій, електронних консультацій.

Публічне громадське обговорення організовує і проводить орган виконавчої влади із залученням громадської ради у такому порядку: визначає питання, яке буде винесене на обговорення; приймає рішення про проведення обговорення; розробляє план заходів з організації та проведення обговорення (у разі потреби); вживає заходів для забезпечення репрезентативності соціальних груп населення, а також суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших заінтересованих суб'єктів; оприлюднює в обов'язковому порядку інформацію про проведення обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб; збирає та аналізує інформацію про оцінку громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади шляху вирішення питання; формує експертні пропозиції щодо альтернативного вирішення питання; забезпечує врахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення; проводить аналіз результатів обговорення у разі прийняття рішення, що стосується різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; оприлюднює результати обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб.

Під час проведення конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю ведеться протокол, у якому фіксуються висловлені пропозиції і зауваження. Текст протоколу оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади протягом двох тижнів.

За результатами публічного громадського обговорення органи виконавчої влади готують звіт, в якому зазначається: найменування органу виконавчої влади, який проводив обговорен-

ня; зміст питань або назва проекту акта, що виносилися на обговорення; інформація про осіб, що взяли участь в обговоренні; інформація про пропозиції, що надійшли до органу виконавчої влади за результатами обговорення; інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень; інформація про рішення, прийняті за результатами обговорення.

Результати публічного громадського обговорення в обов'язковому порядку орган виконавчої влади доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті та в інший прийнятний спосіб не пізніше, ніж через два тижні після його закінчення.

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом: проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо); створення телефонних "гарячих ліній", проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки.

Протягом першого кварталу 2014 р. центральними і місцевими органами виконавчої влади у рамках консультацій з громадськістю проведено 1164 заходи, для порівняння протягом I кварталу 2013 р. було проведено 1011 заходів. На обговорення виносились 1253 питання, що мають суспільно важливе значення, у т. ч. 461 проект нормативно-правових актів.<sup>227</sup> Протягом III кварталу 2014 р. центральними і місцевими органами виконавчої влади у рамках консультацій з громадськістю проведено 1240 заходів. На обговорення виносились 1360 питань, що мають суспільно важливе значення, у т. ч. 411 проектів нормативно-правових актів. Найбіль-

---

<sup>227</sup> Як проводились консультації з громадськістю у I кварталі 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc). kmu/news/article/show/2019

шу кількість заходів у рамках консультацій з громадськістю провели: серед міністерств – Мініфраструктури (40), Мінмолодьспорт (46), Мінагрополітики (55), Мінекономрозвитку (60); серед інших центральних органів виконавчої влади – Укрдержресстр та Держземагентство (по 18), Держлікслужба (20), Держкомтелерадіо та Держгеонадра (по 23); серед місцевих органів виконавчої влади – Київська міська та Полтавська обласна держадміністрації (по 34), Закарпатська (43), Івано-Франківська (50) обласні держадміністрації.<sup>228</sup> Незважаючи на кількість проведених заходів в рамках консультацій з громадськістю, питання щодо реального врахування думки інститутів громадянського суспільства залишається в процесі прийняття рішень.

Важливим є здійснення громадського контролю в процесі розробки та прийняття регуляторних актів. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» громадяни України та громадські організації мають право: подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду; у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів; подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів; самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які приймають рішення про необхідність їх перегляду; одержу-

---

<sup>228</sup> Органи виконавчої влади провели понад 1200 заходів у рамках консультацій з громадськістю у III кварталі 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/show/2223](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/2223)

вати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

Необхідною гарантією можливості здійснення громадського контролю за розробкою і прийняттям регуляторних актів, є встановлений ст. 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» обов'язок кожен проект регуляторного акту оприлюднювати з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань.<sup>229</sup> Строк, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження та пропозиції, встановлюється розробником проекту регуляторного акта і не може бути меншим, ніж один місяць та більшим, ніж три місяці з дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу. Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проекту регуляторного акта.

Крім того, звернення фізичних та/або юридичних осіб, їх об'єднань, а також консультативно-дорадчих органів, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, є підставою для проведення експертизи регуляторних актів.

---

<sup>229</sup> Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України – 2004. – № 9. – Ст. 79.

Порядок проведення громадської експертизи регулюється Постановою КМУ від 5 листопада 2008 р. № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади».<sup>230</sup> Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Орган виконавчої влади сприяє громадській організації у проведенні громадської експертизи у разі надходження від неї письмового запиту із зазначенням: найменування, відомостей про легалізацію, місцезнаходження та електронну адресу (за наявності); предмета і мети громадської експертизи; переліку документів та інших матеріалів, необхідних для проведення громадської експертизи; адреси, за якою надсилається відповідь на запит, або прізвища, ім'я та по батькові особи, уповноваженої одержати таку відповідь, її контактного телефону і електронної адреси (за наявності). День надходження запиту є датою початку проведення громадської експертизи.

Орган виконавчої влади після надходження письмового запиту щодо проведення громадської експертизи: 1) видає у тижневий строк наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи і заходів, пов'язаних з підготовкою матеріалів, із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові та посади особи (осіб), відповідальної (відповідальних) за забезпечення взаємодії з громадською організацією, зміст якого доводить до її відома протягом трьох днів з моменту видання; 2) утворює у разі потреби робочу групу для підготовки матеріалів із залученням представників громадської організації, що ініціює проведення громадської експертизи; 3) розміщує у тижневий строк інформацію про надхо-

---

<sup>230</sup> Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова КМУ від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 100.



дження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню, на власному веб-сайті; 4) подає громадській організації матеріали або завірені в установленому порядку їх копії з урахуванням вимог та строку, визначених Законом України «Про інформацію».

Пропозиції, підготовлені за результатами проведеної громадської експертизи, враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності. Крім того, орган виконавчої влади подає у десятиденний строк громадській організації чи іншому інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації та/або на власному веб-сайті. Також інформація про проведені громадські експертизи розміщується на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада». Згідно з проведеним аналізом розміщеної інформації на цьому сайті, в Україні не була значного поширення практика проведення громадських експертиз, а з тих, що проводяться, переважна більшість стосується діяльності органів публічного управління. Прикладом громадської експертизи, прийнятого рішення є громадська експертиза Рішення Алчевської міськради від 21.06.2012 р. №22/47 «Об утверждении технической документации и нормативно-денежной оценки земель г. Алчевска»<sup>231</sup>.

Роланд Рот зауважує, що без таких суб'єктів громадянського суспільства, як неурядові організації неможлива космополітична демократія та «глобальне управління», саме міжнародні громадські організації сприяють формуванню

---

<sup>231</sup> Громадська експертиза Рішення Алчевської міськради від 21.06.2012 р. №22/47 «Об утверждении технической документации и нормативно-денежной оценки земель г. Алчевска» / [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/civex/attach/179374](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/civex/attach/179374)

глобального громадянського суспільства<sup>232</sup>. Ансар Кляйн обґрунтовує, що саме під впливом громадянського суспільства формується політико-культурний стан демократичної держави.<sup>233</sup>

Безперечно, саме громадські організації, доволі часто не тільки здійснюють громадський контроль, а є справжньою опозицією до діючої влади і впливають не тільки на правотворчий процес, а і на формування та зміну політики держави в цілому. При цьому інститути громадянського суспільства можуть використовувати різноманітні інструменти, в тому числі громадські моніторинги, експертизи, місцеві ініціативи, громадські слухання, публічні громадські обговорення, запити про отримання публічної інформації і т.п. Використання вказаних форм громадського контролю на принципах демократизму, пріоритету прав і свобод людини, законності, незалежності та гласності забезпечує ефективний механізм контролю як за правотворчим процесом, так і публічним урядуванням в цілому.

---

<sup>232</sup> Roland Roth. NGOs und transnationale soziale Bewegungen als Akteure für eine "Weltzivilgesellschaft" // <http://www.hbs-hessen.de/archivseite/pol/ngos.htm>

<sup>233</sup> Ansgar Klein. Der Diskurs der Zivilgesellschaft // [http://www.aktive-buergerschaft.de/fp\\_files/Diskussionspapiere/2000wp-band06.pdf](http://www.aktive-buergerschaft.de/fp_files/Diskussionspapiere/2000wp-band06.pdf)

## **Розділ 4. МІСЦЕВА ПУБЛІЧНА ВЛАДА ЯК ОДИН ІЗ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УРЯДУВАННЯ**

### **4.1. Система місцевої публічної влади та адміністративна реформа**

В системі публічної влади на регіональному рівні функціонально виділяються дві самостійні підсистеми: місцеве державне управління, що здійснюється місцевими органами державної виконавчої влади, та місцеве самоврядування, яке здійснюється територіальними громадами безпосередньо та через їх представницькі органи. Таким чином, виокремлення муніципальної влади достатньо чітко визначає, виділяє і обмежує як коло її суб'єктів, так і можливі компетенції та повноваження, що реалізує об'єктивний склад цієї влади.

Однак, попри те, що самоврядування і державницьке управління на регіональному рівні фактично функціонують в єдиному інструментально-нормативному комплексі публічної влади, беручи участь у реалізації публічно-власних повноважень, що на практиці інтегрує їх в єдиний, але вже інституційно-правовий комплекс публічної влади, ці дві підсистеми публічної влади цілком самостійні і рівноправні.

Незважаючи на відповідну “автономію” муніципальної влади, інтерес до неї все ж є частиною загального суспільного інтересу, що реалізується в рамках інтересів державних. Звідси актуальною є проблема погодження інтересів, що втілюється на різних рівнях – державному і регіональному, з метою формування загального, соціального інтересу, що втілюється в практичних діях держави та її органів, у функціонуванні системи місцевого самоврядування (муніципальної влади) з метою реалізації завдань і функцій як самої держави, так і самореалізації прав територіальних громад і їх членів – мешканців сіл, селищ, міст.

Про такий взаємозв'язок інтересів, який набуває в державному управлінні характеру тенденції, говорить і світовий досвід. Так, наприклад, французький спеціаліст з проблем організації управлінської діяльності Б.Гурне вказує, що здійснення основних управлінських функцій, які раніше входили винятково до

монополії держави, сьогодні “доручено спільнотам, що проживають на відповідних територіях, органи яких обираються населенням. Ці спільноти одночасно наділені правами, які дозволяють їм братися за реалізацію певних функцій, – наприклад, правом збирати податки, – і відповідною владою за умов її здійснення в рамках діючого законодавства”<sup>234</sup>.

Однак наявність загальних соціальних інтересів не означає злиття інтересів центра і регіонів. Поляризація інтересів центра і регіонів якраз і є основою зародження муніципальної влади, яка виникає в процесі децентралізації і деконцентрації публічної державної влади.

Дійсно, поняття місцевого самоврядування тісно пов’язане в практичному і теоретичному розумінні з такими способами організації влади і управління, як централізація та децентралізація. Слід відмітити, що одне з перших у світовій науці досліджень у цій галузі належить Алексісу де Токвілю, який у своїй відомій роботі “Демократія в Америці” виділяє і розрізняє два види централізації: урядову (політичну) і адміністративну. При політичному варіанті влада зосереджується в єдиному центрі для захисту загальних інтересів усього суспільства. При адміністративному – централізація влади здійснює захист інтересів окремих верств суспільства, тих чи інших дій та починань спільноти<sup>235</sup>.

Стосовно питання конституювання та інституціоналізації муніципальної влади безперечний інтерес становить позиція А. де Токвіля, який відмічав небезпеку об’єднання “урядової” централізації з адміністративною. В цьому разі перша може понести невинуваті збитки, оскільки “привчання людей повністю і постійно відмовлятися від проявів власної волі, привчає підпорядковуватись, причому не одноразово і не з якогось конкретного приводу, але з усіх і завжди. Вона не просто підпорядковує людей собі, приборкуючи їх за допомоги сили, – вона використовує також їх прихильність до власних звичок; спочатку вона діє ізольовано, на кожного окремо, а потім і на масу в

---

<sup>234</sup> Гурне Бернар. Державне управління / Бернар Гурне. – К.: Основи, 1993. – С. 88.

<sup>235</sup> Токвиль А. Демократія в Америці / А. Токвиль. – М., 1992. – С. 80-84.

цілому»<sup>236</sup>. Таким чином, зворотним боком надмірної централізації стає повний контроль держави, тотальний патерналізм, а відплата за бажання все контролювати з центру – пасивне, соціально інертне населення, нездатне до самоорганізації для вирішення питань місцевого значення, що чекає від влади подачок, та ще й незадоволене і роздратоване їх асортиментом та якістю.

Слід зазначити, що вітчизняна історія фактично являє собою низку періодів централізації і децентралізації державного управління, що послідовно змінювалися. І тут доцільно акцентувати увагу на тому, що, як правило, періоди децентралізації були і періодами розквіту місцевого самоврядування, і періодами, коли центральна влада вважала доцільним передати на місцеве фінансування низку загальнодержавних завдань.

Для ефективного функціонування представницьких органів та всього інституту місцевого самоврядування необхідною є реалізація комплексу їх основних функцій, які взаємопов'язані між собою і становлять єдину цілісну систему. Об'єктивно роль представницьких органів місцевого самоврядування має визначатись не лише характером їх повноважень, комплексом питань, які належать до їх відання, а передусім через систему функцій органів самоврядування.

Масштаби та ефективність діяльності органів самоврядування, а відповідно і добробут територіальних громад та держави, безпосередньо залежать від характеру правовідносин між різними рівнями місцевої влади. У результаті децентралізації державної влади на місцевому рівні утворились та функціонують різні за своєю природою, насамперед за функціями і повноваженнями, система органів місцевого самоврядування, які представляють інтереси територіальних громад, та система органів державної виконавчої влади, які представляють національний інтерес.

Однак конституційна модель організації державної виконавчої влади і місцевого самоврядування є недосконалою, оскільки породжує одну з найскладніших проблем теорії та

---

<sup>236</sup> Токвиль А. Демократія в Америці / А. Токвиль. – М., 1992. – С.84.

практики – розмежування функцій і повноважень між органами самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади. Згідно з цією моделлю місцеві державні адміністрації створюються не тільки для здійснення контрольно-наглядових функцій щодо органів місцевого самоврядування, а й володіють повноваженнями щодо управління відповідними територіями. Тому в Україні ще досі триває пошук оптимального варіанту взаємодії органів самоврядування з органами державної виконавчої влади.

Місцеві державні адміністрації – це місцеві органи виконавчої влади, що належать до системи органів виконавчої влади і в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також реалізують повноваження, делеговані їм відповідними радами. З огляду на це, функції місцевих державних адміністрацій можна визначити як діяльність з виконання завдань центральної влади на локально-регіональному рівні, що мають державний характер, а також щодо реалізації делегованих органами місцевого самоврядування повноважень у межах чинного законодавства. Як бачимо, функції органів державної виконавчої влади зумовлені завданнями держави, тобто мають державний характер. Більшість функцій органів самоврядування мають недержавну природу, оскільки основним критерієм визначення цих функцій є муніципальна природа питань місцевого значення. Функції органів місцевого самоврядування мають децентралізований характер, оскільки тут відчувається перенесення частини державної виконавчої влади на рівень територіальної громади. А стосовно виконавчої влади йдеться не стільки про її децентралізацію, скільки про деконцентрацію її функцій згори донизу, по “виконавчій вертикалі”.

Особливості функцій яскраво виражені під час їх реалізації. Так, реалізація функцій державних органів – це організований процес, що ґрунтується на принципах централізації та ієрархізації, має вертикальний характер. А реалізація функцій органів місцевого самоврядування здійснюється на протилежних засадах: єдності суб’єкта і об’єкта управління, економічної та

фінансової незалежності території, самостійності і незалежності в межах своєї компетенції.

Здійснюючи розмежування функцій цих органів, необхідно виходити насамперед з того, що основним призначенням місцевих державних адміністрацій є забезпечення виконання Конституції і законів України на відповідній території та здійснення контрольно-наглядових повноважень за дотриманням представницькими органами місцевого самоврядування чинного законодавства. Здійснення контролю має відбуватись лише на підставах, у межах повноважень та у способи, передбачені законодавством.

Основною причиною конфліктів між різними органами місцевої влади є законодавча невизначеність основного об'єкта місцевого самоврядування – питань місцевого значення. Саме коло питань місцевого значення встановлює функціональну граничність місцевого самоврядування. Відсутність такого визначення зумовлює втручання в діяльність органів самоврядування органів державної виконавчої влади. Тому треба чітко розмежувати інтерес держави та локальні інтереси, а це можливо лише при чіткій дефініції таких локальних питань, що автоматично приведе до структуризації та розмежування компетенції органів самоврядування та держави, виключення з практики їх функціонування та взаємодії дублювання і колізій компетентнісних повноважень.

Одним із основних є питання теоретичної розробки механізму реалізації функцій цих органів. Лише наявність ефективного механізму може забезпечити самостійність, реальність та практичну дієвість як усього інституту місцевого самоврядування, так і його представницьких органів усіх рівнів.

Механізм здійснення функцій представницькими органами місцевого самоврядування – комплексна системна категорія, яка є сукупністю правових, організаційних, демографічних, територіальних, матеріально-фінансових та інших засобів, необхідних для втілення в життя будь-якого рішення в інтересах відповідних територіальних громад та виконання делегованих повноважень у межах чинного законодавства. Розробляючи механізм здійснення функцій, необхідно враховувати

специфіку статусу органів місцевого самоврядування базового та регіонального рівнів, оскільки на механізм істотно впливають такі фактори, як відмінність повноважень сільських, селищних, міських рад і районних, обласних рад, їх голів, територіальні межі їх здійснення, певні форми і методи діяльності.

Розмежування двох різновидів органів публічної влади міститься в Конституції України, яка гласить, що “народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування”<sup>237</sup>. Це значить, що органи державної влади, так само як і органи місцевого самоврядування, є органами влади народу, але водночас – це різні форми здійснення цієї влади. Звідси можна зробити висновок, що органи публічної влади в Україні являють собою сукупність визначених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави і суспільства, вирішують питання соціально-економічного і культурного будівництва.

У контексті такої теоретичної конструкції слід зазначити, що формування системи місцевої публічної влади виявилось одним з найбільш складних завдань становлення державності України. На шляху демократичних процесів постав цілий комплекс політичних, екологічних, соціальних тощо перепон.

Сьогодні теоретико-методологічні засади проведення адміністративної реформи в Україні ще недостатньо вивчені вітчизняною юридичною наукою. Як уже наголошувалось, деякі сучасні процеси у сфері адміністративної діяльності, особливо на регіональному рівні, взагалі не окреслені чітко або набули якісно нового характеру, що передбачає їх наукове переосмислення. Назріла необхідність вироблення нових підходів до класифікації органів місцевої публічної влади, розмежування функцій та повноважень політичного та адміністративного керівництва у сфері управління на регіональному рівні, вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання управлінських відносин.

---

<sup>237</sup> Конституція України. – К, 2006.



Враховуючи, що місцеве самоврядування – це багатовекторне (політичне, економічне тощо) явище, процес розвитку і вдосконалення його статусу складний і багатогранний. Формування дієздатних територіальних громад, вдосконалення механізму реалізації їх функцій зумовлюються внутрішніми і зовнішніми, об'єктивними і суб'єктивними факторами. Найбільш важливе значення в цьому процесі має подальше зміцнення основ їх діяльності, зокрема правових, організаційних, матеріально-технічних, наукових.

Спираючись на один з найбільш фундаментальних принципів організації і діяльності місцевого самоврядування, від оптимальної реалізації якого залежить ефективне функціонування локально організованих структур, – принцип їх правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності, – можна спроектувати і основні “магістральні” шляхи реформування і розвитку місцевого самоврядування, а саме: вдосконалення організаційно-структурних механізмів, матеріально-технічної та бюджетно-фінансової бази, нормативно-правове закріплення цих перетворень.

Головним вектором внутрішньої політики Конституція України визначає будівництво соціальної держави, тобто держави, в центрі уваги якої є окрема людина як найвища соціальна цінність. Враховуючи, що територіальна громада – це сукупність жителів природної адміністративно-територіальної одиниці, відповідно право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного члена цієї громади брати участь у ньому. Місцеве самоврядування діє лише за наявності мешканців у межах тієї чи іншої території. Жителі здійснюють функції місцевого самоврядування за місцем свого постійного або переважного проживання. Обов'язковість такого елемента локальної демократії випливає з Конституції та законів України. Насамперед через жителів, які мають статус виборців, учасників місцевих референдумів, сходів, зборів, конференцій тощо, територіальні громади виявляють свою корпоративну самоврядну волю. Саме за належністю до відповідних територіальних громад жителі України реалізують своє природне право на місцеве самоврядування. Тобто окремі люди з їх досвідом, професійни-

ми навичками, асоційовані в територіальну громаду та соціалізовані в процес самостійного, під свою відповідальність, вирішення власних та колективних проблем територіальної громади, членом якої вони є, виступають домінують ланкою механізму місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим цілком справедливо виникає питання щодо обсягу та змісту правосуб'єктності різних категорій членів територіальної громади. Слід розрізняти категорії “житель” та “громадянин” як член територіальної громади. Жителями є особи, які проживають на території села, селища, міста. Турбота про благо цих людей є головним завданням територіальної громади. Житель має право користуватися усіма публічними установами територіальної громади, однак він зобов'язаний за допомоги сплати податків, різних зборів та внесків, громадських робіт тощо брати участь у муніципальному житті територіальної громади, а через це – забезпечувати здійснення її функцій і повноважень. З числа жителів виділяються громадяни України – активні суб'єкти місцевого самоврядування як політичні носії публічної влади територіальних громад. З цим статусом пов'язується право здійснювати вплив на політичні процеси розвитку територіальної громади. Тільки цим суб'єктам належить право обирати та бути обраними до муніципальних структур, брати участь у місцевих референдумах тощо. Розмежування на мешканців з правом і без права голосу дасть можливість диференційованої участі тієї чи іншої групи осіб у всіх подіях, що відбуваються на місцевому рівні.

Однак, зважаючи на те, що законодавство країни щодо органів самоорганізації населення не проводить розрізнення жителів на громадян України та осіб-негромадян України, та враховуючи, що відповідно до ст. 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України, а за ст. 6 Закону України “Про органи самоорганізації населення” забороняються будь-які обмеження права мешканців, які проживають на певній території, на участь у відповідному органі самоорганізації населення залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та

соціального походження, майнового стану, мовних або інших ознак, а також враховуючи загальноєвропейські тенденції щодо прискореної інтеграції іноземців у територіальні громади на локальному рівні, у тому числі шляхом їх залучення до участі в різних формах муніципальної діяльності<sup>238</sup>, необхідно визнати право на участь у виборах та діяльності органів самоорганізації населення також і за особами, які не мають громадянства України, однак постійно (переважно) проживають на даній території, володіють певним нерухомим майном, сплачують місцеві податки і збори та беруть активну участь у муніципальному житті<sup>239</sup>.

Тобто ключовим моментом у конституюванні органів самоорганізації населення, вважає О. В. Батанов, по суті є не статусні характеристики особи, що обирає та обиратиметься до цього органу (громадянин України, іноземець тощо), а наявність законних підстав перебування в Україні та проживання на відповідній території. Такий підхід, який існує в деяких країнах (наприклад, у Данії, Бельгії, Польщі, Росії), безпосередньо пов'язаний із визнанням відмінності різних статусів публічної влади: державної влади як представника суспільства в цілому, його політичної влади, і місцевого самоврядування – як публічної влади територіального колективу, став би свідченням підвищення ролі територіального чинника в житті суспільства, створення дієздатних територіальних громад нашої держави та її особливої уваги саме до мешканців певних територій, одним із шляхів становлення громадянського суспільства та соціальної, демократичної і правової держави в Україні<sup>240</sup>.

У зв'язку з підвищенням ролі людського фактора в муніципальному житті свого вдосконалення потребує система інститутів прямого волевиявлення в місцевому самоврядуванні.

---

<sup>238</sup> Конвенція об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне 1992 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М., 1994.

<sup>239</sup> Трачук П.А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: монографія / П.А. Трачук. – К., 2003. – С. 97.

<sup>240</sup> Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні / О.В. Батанов. – К., 2001. – С. 198; Батанов О.В. Органи самоорганізації населення. Як вони бачаться в Києві / О.В. Батанов // Віче. – 2002. – №10. – С. 10.

Закон фактично обмежується встановленням таких форм, відносячи до них: місцевий референдум, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, веде мову про порядок формування органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Кожна з означених форм безпосередньої демократії потребує окремої детальної регламентації, однак з поля зору законодавця випадають такі форми участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, як індивідуальні та колективні звернення до органів і посадових осіб місцевого самоврядування, громадські роботи з благоустрою території населеного пункту, надання послуг соціально не захищеним мешканцям, самооподаткування, участь у роботі муніципальних органів тощо. Така ситуація суттєво ускладнює впровадження цих форм у практику територіальних громад і не сприяє подальшому розвитку місцевої демократії, залученню жителів до участі у вирішенні питань місцевого значення.

Враховуючи, що фактично основним реалізатором функцій територіальних громад є обрані місцевим населенням представницькі органи та сформовані останніми виконавчі структури, вдосконалення потребує організаційний механізм місцевого самоврядування. Але, якщо законодавцю певною мірою вдалося сконструювати загальну правову модель основних органів місцевого самоврядування – місцевих рад, їх виконавчих органів та посадових осіб, то правовий статус органів самоорганізації населення фактично залишається невизначеним. Також, враховуючи специфіку здійснення самоврядування територіальними громадами різних за своєю юридичною природою населених пунктів, доцільним уявляється врегулювання статусу муніципальних органів складних за своєю структурою адміністративно-територіальних одиниць, зокрема у містах з районним поділом.

Гарантованість муніципальних прав і свобод територіальних громад – це своєрідний зовнішній механізм обмеження свавілля місцевих чиновників, а також централістських “випадків” з боку державної влади, яка завжди прагне до розширення та посилення своєї присутності у всіх сферах життя. Зважаючи на це, необхідно створювати нові та вдосконалювати існуючі

механізми організаційного та правового характеру проти зловживання владою. Вдосконалення процедур і механізму захисту прав місцевого самоврядування – важливе завдання демократичної держави, тому особливий інтерес викликає запровадження інституту місцевого уповноваженого з прав територіальної громади, котрий успішно функціонує в зарубіжних країнах <sup>241</sup>.

Існує ще один важливий чинник, від якого об'єктивно залежить успішність намічених в Україні реформ, характер і модель майбутньої виконавчої влади, – яким шляхом далі піде українське суспільство, чи збережеться розрив між суспільством і владою, чи намітяться передумови для суспільного діалогу.

Справжньою характеристикою демократичності нашої держави має стати рівень добробуту населення, здатність держави забезпечити реалізацію прав і свобод громадянина у повному обсязі. Це основна функція системи державного управління. І саме від політичної волі народу, його обранців у Верховній Раді України сьогодні залежить, чи буде здатною виконавча влада реалізовувати цю функцію повною мірою.

Необхідно врахувати, що невід'ємною складовою реформування системи територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування є кардинальне зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування та вдосконалення ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку. Зазначені проблеми повинні розв'язуватись у кількох стратегічних напрямках:

- По-перше, це передбачатиме внесення серйозних змін у законодавство, що регламентує відносини власності, бюджетну та податкову системи, функціонування комунальних підприємств, житлово-комунального господарства, здійснення муніципальних запозичень, земельні відносини, систему державного фінансового контролю тощо. У зазначених сферах правового регулювання є серйозні прогалини, що стримує розвиток місцевого самоврядування в Україні, значною мірою роблять

---

<sup>241</sup> Батанов О.В. Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми території та практики) / О.В. Батанов // Право України. – 2001. – №2. – С. 43-46.

цей інститут декларативним, оскільки він не спирається на відповідну матеріальну і фінансову базу, не володіє достатніми ресурсами для забезпечення покладених на нього функцій.

- По-друге, подальша трансформація системи територіальної організації влади та місцевого самоврядування має супроводжуватись не лише законодавчим врегулюванням проблем матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування та ресурсного забезпечення місцевого і регіонального розвитку. В ході реформи системи територіального управління в Україні має відбутися серйозний перерозподіл повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх з метою наближення надання державних та громадських послуг безпосередньо до їх споживачів, а також розвантаження центральних органів виконавчої влади від невластивих їм функцій оперативного господарського та соціального управління і створення умов для ведення більш ефективної політики щодо розв'язання питань загальнодержавного значення, здійснення цілеспрямованої стратегії соціально-економічного розвитку країни, яка б забезпечила конкурентні переваги нашої держави у міжнародному співтоваристві.

- По-третє, реформування системи територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування в частині зміцнення матеріальної і фінансової бази, ресурсного забезпечення місцевого та регіонального розвитку передбачає також докорінну зміну системи державного управління соціально-економічним розвитком країни в цілому. Передбачається значне обмеження втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування в господарську діяльність суб'єктів підприємницької діяльності, створення умов для широкого залучення бізнесу та третього сектору до надання послуг у сфері життєзабезпечення громадян у місцях їх проживання, налагодження партнерських стосунків між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, з одного боку, та діловими колами і громадськими організаціями, з іншого, у сфері забезпечення місцевого і регіонального розвитку.

- По-четверте, реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування в частині зміцнення матеріальної та фінансової бази місцевого самоврядування має супроводжуватись новітніми інституційними перетвореннями у фінансовій системі України, які будуть спрямовані на залучення небюджетних джерел фінансування соціального розвитку та соціального забезпечення. Мова, зокрема, йде про створення недержавних пенсійних фондів та запровадження системи пенсійного страхування, утворення лікарняних кас та системи медичного страхування, розвиток інших недержавних систем соціального забезпечення.

- По-п'яте, реформування територіальної організації влади та системи місцевого самоврядування в частині зміцнення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування в стратегічному плані передбачатиме значне підвищення ролі територіальних громад, обласних та районних територіальних колективів у розв'язанні соціально-економічних проблем, перетворенні цих колективів на реальних суб'єктів господарської діяльності, спрямованої на розв'язання проблем місцевого значення.

- По-шосте. Ця реформа також передбачатиме докорінне підвищення ролі у вирішенні проблем місцевого значення таких суб'єктів, як члени територіальних колективів, розвиток ініціативи громадян, спрямованої на самостійне розв'язання проблем власного життєзабезпечення, обмеження споживацьких настроїв та очікувань на патронат з боку держави та з боку органів місцевого самоврядування.

Цьому сприятиме створення умов для підтримки підприємницької ініціативи громадян за рахунок радикальної реформи існуючої системи оподаткування (передача цієї функції Міністерству фінансів України, ліквідувавши інститут Державної податкової адміністрації), реформування житлово-комунального господарства, докорінне здешевлення кредитів, розвиток системи іпотечного кредитування та індивідуального житлового будівництва, створення приватних закладів соціальної сфери.

У першочерговому порядку до площини практичного розв'язання мають бути віднесені такі проблеми:

- завершення процесів розмежування об'єктів права державної та комунальної власності та процесів приватизації цих об'єктів протягом найближчих двох-трьох років;

- законодавче врегулювання статусу об'єктів права комунальної власності та об'єктів спільної власності територіальних громад;

- запровадження власності територіальних колективів областей та районів як різновиду комунальної спільної власності територіальних громад;

- законодавче врегулювання статусу об'єктів права власності територіальних колективів областей та районів;

- визначення об'єктів права комунальної власності та власності територіальних колективів областей та районів на землю;

- розмежування земель, що знаходяться у державній власності, та земель, що передані до комунальної власності та власності територіальних колективів областей та районів;

- законодавче врегулювання статусу комунальних підприємств та комунальних установ, а також статусу підприємств та установ, що знаходяться у власності територіальних колективів областей та районів;

- реформування системи менеджменту на комунальних підприємствах та підприємствах, що перебувають у власності територіальних колективів областей та районів, запровадження сучасних технологій управління такими підприємствами шляхом створення відповідних господарських товариств, а також залучення представників нової ділової еліти та висококваліфікованих фахівців;

- визначення статусу обласних та районних бюджетів як бюджетів місцевого самоврядування;

- запровадження обласних та районних бюджетів місцевих органів влади як складових частин Державного бюджету України;



- зміна порядку формування обласних і районних бюджетів місцевого самоврядування шляхом переведення їх на власну доходну базу;
- зміцнення ролі місцевих податків і зборів шляхом віднесення до місцевих податків податку на нерухомість, податку на землю, а також прибуткового податку громадян з одночасним скороченням чисельності місцевих зборів;
- запровадження обласних та районних податків як різновиду місцевих податків і зборів;
- запровадження механізму зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів до Державного бюджету України на відповідних територіях шляхом зарахування 50 % понадпланових доходів до цього бюджету на збільшення доходної бази відповідних місцевих бюджетів;
- подальше реформування системи міжбюджетних відносин шляхом створення прозорої системи взаємовідносин територій-донорів та реципієнтів з Державним бюджетом України;
- запровадження нової системи трансфертів з Державного бюджету України до місцевих бюджетів, зокрема, субвенцій територіям, що мають статус депресивних, територіям, що постраждали внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС, інвестиційних субвенцій тощо;
- зміцнення місцевих бюджетів розвитку, припинення практики “проїдання” коштів місцевих бюджетів і їх використання лише на поточні потреби;
- запровадження програмно-цільового методу формування та виконання місцевих бюджетів, а також практики п’ятирічного фінансового планування на місцевому та регіональному рівнях;
- розробка та реалізація спільних інвестиційних програм за участі органів місцевого самоврядування, центральних органів виконавчої влади, а також суб’єктів підприємницької діяльності та з використанням кредитних ресурсів;
- розширення доступу органів місцевого самоврядування на ринок внутрішніх та зовнішніх запозичень;

- законодавче врегулювання системи муніципальних за-  
позичень;

- реформування житлово-комунального господарства шляхом демонополізації надання житлово-комунальних послуг; залучення приватного сектору до надання цих послуг, створення конкурентного середовища на ринку цих послуг, формування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків як реальних суб'єктів господарювання на ринку житлово-комунальних послуг, передача у власність об'єднань співвласників багатоквартирних будинків житлово-комунального фонду, що перебувають у комунальній та державній власності, а також відповідних прибудинкових територій; передача повноважень щодо встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги органам місцевого самоврядування із збереженням функцій органів державної влади щодо визначення принципів тарифної політики та контролю за рівнем тарифів та цін на житлово-комунальні послуги з метою недопущення їх необґрунтованого зростання; реформування житлово-комунальних підприємств та установ, забезпечення їх прибуткової та бездотаційної роботи, впровадження ресурсо- і енергозберігаючих технологій в житлово-комунальному господарстві, систем обліку наданих послуг та використання ресурсів, модернізація матеріально-технічної бази цього сектору;

- розвиток фінансово-кредитних установ, що перебувають у власності органів місцевого самоврядування різних рівнів;

- створення комунальних банків, які забезпечуватимуть обслуговування місцевих бюджетів, а також рахунків підприємств та установ, що перебувають у комунальній власності та у власності територіальних колективів областей і районів;

- створення сприятливих умов для розвитку іпотечного кредитування, широкого залучення громадян до такої системи кредитування і розв'язання на цій основі житлової проблеми в містах та інших населених пунктах України;

- розвиток земельної іпотеки і сприяння на цій основі розв'язанню аграрних проблем сільських територіальних громад;

- створення іпотечних банків та ощадно-будівельних асоціацій і кас з метою залучення до іпотечного кредитування широких верств населення;

- звільнення на перші три роки новостворених суб'єктів підприємницької діяльності від оподаткування за поданням і під контролем органів місцевого самоврядування, і на цій основі створення умов для розвитку підприємницької діяльності, подолання бідності, ліквідації безробіття;

- запровадження лікарняних кас та інших форм небюджетного фінансування охорони здоров'я на місцевому рівні і на цій основі значне підвищення якості медичних послуг, зміцнення матеріальної бази закладів охорони здоров'я, що перебувають у комунальній власності та власності територіальних колективів областей і регіонів.

Наступною стадією муніципального процесу є планування та програмування розвитку відповідних територій.

Локальні утворення (села, селища, міста) є своєрідними територіально-виробничими та господарськими комплексами. Комплексний розвиток таких утворень має забезпечити зростання ефективності місцевого господарства, вирішення соціально-культурних завдань та створення необхідних умов для життя та відпочинку громадян. Ця функція здійснюється насамперед за допомоги планування, що полягає у підготовці та затвердженні програм і планів розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань місцевого значення, організації їх виконання. При цьому органи самоврядування не повинні допускати перекосів у розвитку виробничої та соціальної інфраструктур, маючи на меті їх гармонійне поєднання. Розробку проектів, планів і програм розвитку здійснюють виконавчі органи місцевого самоврядування. В їх структурі існують необхідні відділи, які здійснюють роботу з підготовки проектів. Вони іменуються по-різному, оскільки їх розробка передбачає всебічне техніко-економічне обґрунтування цілей і завдань, планів, а також складання ба-

лансів: фінансового, земельного та інших, необхідних для управління економічним і соціальним розвитком територій.

Чинне законодавство не визначає термінів виконання таких комплексних планів та цільових програм, тому органи самоврядування встановлюють такі строки на власний розсуд, виходячи зі своїх фінансових та матеріальних можливостей. Вони мають формуватись на основі групування основних проблем, характерних для життєдіяльності населення. До них можуть бути віднесені такі, як: фінансово-економічні, соціально-культурні, комунально-побутового та іншого обслуговування населення тощо. Виділення таких проблемно-змістових напрямів здійснюється з урахуванням питань місцевого значення, віднесених до їх відання. Потрібно брати до уваги найбільш гострі проблеми жителів, враховувати також програми і плани, що приймаються на вищестоящих рівнях управління, а також відомості про проекти планів розвитку, що одержуються від підприємств, організацій, розташованих на їх територіях.

У системі технологічних функцій місцевої влади логічною є контрольна-координаційна функція. Сучасний стан нормативної бази не завжди дає змогу населенню ознайомитись з актами місцевих органів і використовувати їх, що, з одного боку, знижує ефективність їх застосування, а з іншого – не дає можливості контролювати роботу органів влади.

Важливими складовими контрольної функції органів місцевої публічної влади є: захист прав та законних інтересів громадян – членів певної територіальної громади. Така діяльність становить основу контрольної функції цих органів, які й створені саме з метою вирішення питань місцевого значення. Як свідчить статистика, з кожним роком кількість звернень до органів самоврядування постійно зростає. На жаль, у роботі з ними багатьом виконавчим комітетам не вистачає конкретності, нерідко й відповідальності. Порушуються строки розгляду звернень, має місце тяганина у вирішенні законних прав громадян. Таку ситуацію до певної міри можна пояснити недостатнім законодавчим забезпеченням.

Отже функція соціального контролю, контрольна-координаційна та виробнича функції є досить складними, а

діяльність, спрямована на їх реалізацію, є різнобічною. Однак для того, щоб ці функції були реалізовані, необхідно удосконалити їх зміст, форми і методи їх здійснення, залучити до них широке коло громадськості.

Таким чином, здійснення охарактеризованих функцій є необхідною умовою для ефективного функціонування не лише органів місцевого самоврядування, а й усього інституту місцевої публічної влади. Ця класифікація свідчить про те, що функції не існують окремо, “ізолювано” одна від одної, а становлять упорядковану систему, в якій кожній функції відведені належні їй місце і роль; розглядати їх необхідно комплексно, інакше втрачатиметься цілісність реалізації всіх функцій місцевих органів публічної влади, а внаслідок цього – саме існування, призначення контрольних-координаційних та виробничих функцій.

#### **4.2. Проблеми реалізації місцевої публічної влади на місцях у контексті основних положень конституційної і адміністративної реформи**

Становлення України як незалежної держави викликало гостру потребу в ефективному державному управлінні, що вимагає створення дійового механізму виконавчої влади, організованої та структурованої системи її центральних органів. Однак для розуміння системи зазначених органів необхідно звернутися до визначення в теорії загальних понять “орган виконавчої влади” та “центрального органу виконавчої влади”.

Поняття “орган виконавчої влади” визначається в деяких наукових працях як “структурний підрозділ державно-владного механізму (державного апарату), який створюється спеціально для щоденного функціонування в системі поділу влади з метою втілення в життя (виконання) законів у процесі керівництва (регулювання) економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя суспільства”<sup>242</sup>. Інші вчені дають схоже, але більш розгорнуте визначення “органу виконав-

---

<sup>242</sup> Адміністративное право: учебник; под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 1999. – С. 151.

чої влади” (державного управління)”: “Це організація, яка є частиною державного апарату, має певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, утворюється у порядку, встановленому законом або іншим правовим актом, володіє певними методами роботи, наділена повноваженнями виступати за дорученням держави і покликана у порядку виконавчої діяльності здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю”<sup>243</sup>.

*Виконавчій владі належать такі визначальні ознаки:*

– організуючий характер (як основний інститут державного управління);

– постійність (безперервність) дії виконавчої влади (перебування у постійній взаємодії з динамічним розвитком суспільних процесів та явищ);

– прерогативний характер виконавчої влади (регламентація нових, не урегульованих чинним законодавством суспільних відносин);

– універсальний характер виконавчої влади (універсальність виконавчої влади проявляється у здійсненні правотворчості шляхом прийняття підзаконних нормативних актів і здійснюється на території усєї держави);

– предметний характер виконавчої влади (тобто наявність у розпорядженні виконавчої влади значних інформаційних, економічних, технічних, ідеологічних ресурсів, що забезпечують реальність організаційно-управлінського впливу на суспільні процеси);

– наявність ієрархічно побудованого, чітко структурованого апарату (тобто універсальність, предметність та організуючий характер виконавчої влади)<sup>244</sup>.

---

<sup>243</sup> Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. /Ю.П. Битяк, В.В. Богущький, В.М. Парашук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – Х., 2001. – С. 61.

<sup>244</sup> Кисіль С.П. Центральні органи виконавчої влади України: стан і розвиток /С.П. Кисіль. – К., 1999. – С. 7-8.

Із наукових розробок інших вчених<sup>245</sup> можна виділити такі ознаки, властиві органу виконавчої влади: орган є обмеженою частиною єдиної системи органів виконавчої влади; виконавчий орган має свій відповідний статус; орган виконавчої влади діє від імені держави; він наділений компетенцією та є носієм визначеного обсягу державно-владних (юридично-владних) повноважень, які необхідні для виконання покладених на нього завдань; орган виконавчої влади є підзаконним органом, орієнтованим на діяльність на основі та для виконання закону; орган виконавчої влади діє на основі професіоналізму та принципів державної служби; орган виконавчої влади є структурно організованим, у ньому є штатний розклад, а також необхідне матеріальне, фінансове та інше забезпечення; виконавчий орган являє собою різновид державних органів, серед яких діють також державні установи та підприємства.

Всі визначені вище ознаки органу виконавчої влади пов'язані між собою. Орган виконавчої влади буде малоефективним за умов недооцінки та ігнорування цих зв'язків. Тому необхідно забезпечити повноцінність та багатогранність діяльності органу виконавчої влади.

Сукупна компетенція органів виконавчої влади визначає їх місце в системі державної влади України, виражає її правові можливості щодо здійснення конституційних функцій. Від інших гілок влади вона принципово відрізняється предметом та сферою своєї діяльності. Їх основне призначення – організація виконання актів законодавчої влади, указів Президента України, інших нормативно правових актів, тому вона і називається “виконавчою владою”<sup>246</sup>.

Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи<sup>247</sup> розробила Концепцію адміністративної реформи в

---

<sup>245</sup> Административное право: учебник; под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 1999. – С. 146.

<sup>246</sup> Тодика Ю.М. Конституція України: проблеми теорії і практики: монографія / Ю.М. Тодика. – Х., 2000. – С. 578.

<sup>247</sup> Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 7 липня 1997р. № 620/97 // Урядовий кур'єр. – 1997. – № 123–124.

Україні<sup>248</sup>, в якій дано чітке визначення: “Центральні органи виконавчої влади – це група підвідомчих уряду органів виконавчої влади, щодо яких ключові установчі та кадрові питання вирішуються Президентом України відповідно до його конституційно визначених повноважень (пункт 10 і 15 частини першої статті 106 Конституції України)”<sup>249</sup>.

За змістом своєї діяльності кожен центральний орган виконавчої влади повинен забезпечувати втілення в життя державної політики у відповідній галузі чи сфері в Україні, здійснює керівництво дорученою йому сферою управління і несе відповідальність перед Кабінетом Міністрів України і Президентом України<sup>250</sup>. Фінансування видатків на забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України<sup>251</sup>.

Логічним вираженням радикальних демократичних перетворень у нашому суспільстві й державі є місцеве самоврядування. Місцеве самоврядування як інститут демократії проявляється через своєрідний, специфічний механізм зворотних зв'язків між жителями територіальної громади та органами влади, що формуються ними. На відміну від органів державної виконавчої влади, для органів місцевого самоврядування характерний більш тісний зв'язок із населенням відповідної території. Тому відносини народовладдя у місцевому самоврядуванні набувають специфічного забарвлення і наповнення багатством форм участі жителів відповідної території у вирішенні справ публічного характеру. Така особливість організації публічної влади територіальної громади змушує відійти від традиційного погляду на принцип народовладдя.

Як правило, основою різних теорій народовладдя служить характеристика співвідношення інститутів безпосередньої та

---

<sup>248</sup> Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998р., № 810/98 // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 141–142.

<sup>249</sup> Конституція України. – 1996. – Ст. 141.

<sup>250</sup> Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. – К., 1998. – С. 163.

<sup>251</sup> Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – ст. 2434.



представницької демократії. У контексті цього дослідження такий підхід є сумнівним, оскільки необхідно також з'ясувати місце інститутів місцевого самоврядування у механізмі публічної влади, зокрема їх взаємовідносини з державними інститутами. З іншого боку, існує потреба з'ясувати юридичну природу зворотних зв'язків між територіальною громадою та органами місцевого самоврядування.

Законодавством України закріплено своєрідний механізм взаємодії між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Він ґрунтується на поєднанні місцевого самоврядування і місцевого державного управління на рівні району, області та визнанні повноти самостійності місцевого самоврядування на рівні села, селища і міста (базовий рівень). Відповідно до цих рівнів управління корелюється та набирає своєрідних характеристик рівень участі громадян у місцевому самоврядуванні.

Проте неврегульованою залишається проблема розмежування повноважень органів виконавчої влади на місцях та органів місцевого самоврядування різного територіального рівня (село, селище, місто, район у місті, область) та забезпечення виконання делегованих повноважень, що постійно приводить до виникнення конфліктних ситуацій при вирішенні питань місцевого і регіонального розвитку. В окремих регіонах посилюється адміністративний тиск на посадових осіб органів місцевого самоврядування з боку керівників місцевих органів виконавчої влади.

Створена у тридцяті роки двадцятого сторіччя система адміністративно-територіального устрою України не дозволяє сформувати такі територіальні громади, які б володіли достатніми матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування, делегованих повноважень. Юрисдикція органів місцевого самоврядування багатьох міст України поширюється на територіальні громади сіл та селищ, які, згідно з Конституцією України, виступають самостійними суб'єктами місцевого самоврядування.

Тому сьогодні стоїть питання: чи сформована в Україні відповідна виконавча влада?

Спробуємо проаналізувати нинішній стан і перспективи реформування цієї гілки влади, хоча б коротко охарактеризувати існуючі тут проблеми, оцінити дієвість і окреслити основні напрями реформування. Відбудова української владної системи тісно пов'язана з процесом державного будівництва і тими завданнями, що стоять перед країною на різних етапах розвитку. В чому полягають основні особливості цього процесу?

По-перше. У спадок від Радянського Союзу ми отримали розгалужену номенклатурно-бюрократичну систему і величезний управлінський апарат, що звик працювати у квазінаціональній тоталітарній системі. Відповідно, головними завданнями на той час були: докорінна зміна філософії державного управління і характеру мислення управлінця, формування національно відповідального адміністративного апарату.

Певною мірою вирішити цю проблему вдалося. Відбулася ротація кадрів. До структур виконавчої влади було залучено нових фахівців. Але основної мети на цьому етапі ми не досягли. Можна сказати, що в Україні досі немає суспільно відповідального чиновника. Особливо це стосується адміністраторів на місцях. Замість нової філософії державного службовця виник інший феномен. Рудименти старої номенклатурної системи – корупція, родинний принцип підбору кадрів – фактично визначили корпоративний характер українського чиновництва.

По-друге. Протягом кризових для України 90-х років виникла тенденція до концентрації адміністративних і кадрових важелів у президентській владі і поступового переведення соціально-економічних процесів у державі на “ручне управління”. Відтак виникла об'єктивна необхідність збільшення чиновницького апарату.

Починаючи з 2004 року, держава поступово виходить з кризового стану. Пожвавилась економіка, розвивається приватний сектор ринку, відчутно зростає ВВП. Але система контролю і прийняття управлінських рішень залишилася незмінною. Як

наслідок – зростання корумпованості і хабарництва серед чиновників, “зрощення” з бізнесом, комерціалізація влади.

По-третє. Адміністративні важелі впливу, якими повною мірою володіла нова українська бюрократія, поступово почали конвертуватися не лише в економічні впливи. Згодом усе відчутнішим стало втручання так званого адмінресурсу в політичне життя. Особливо це було відчутно напередодні президентських виборів, коли важливим є розподіл влади адміністративної і політичної. Фактичний симбіоз цих різних за природою владних форм призводить до серйозного регресу в демократичному розвитку.

Аналізуючи дієвість системи виконавчої влади, важливо зупинитися на висвітленні низки значних проблем. Перша і найголовніша з них – наявність дублювання у функціях президента й уряду. Основним Законом закріплений певний “дуалізм” виконавчої влади, за якого значними повноваженнями у сфері формування, координації і контролю за діяльністю органів виконавчої влади наділений не уряд, а президент. Це обумовлює складність реалізації відповідних функцій безпосередньо Кабінетом Міністрів. Зокрема, Конституція України наділила главу держави правом утворення і ліквідації міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, визначення механізму їх координації і підпорядкування, правом самостійного, за власною ініціативою, звільнення з посад усіх керівників органів виконавчої влади – від прем’єр-міністра до голів районних державних адміністрацій, а також правом скасування актів Кабінету Міністрів.

Закріплення цих положень на рівні Конституції позбавляє уряд можливості формувати виконавчу вертикаль, послідовно реалізовувати економічну політику. Значно ускладнюється процедура прийняття й узгодження управлінських рішень, обмежуються можливості уряду контролювати і координувати діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади. Знижується ефективність роботи, спрямованої на виконання програми діяльності уряду, актів Кабінету Міністрів, що приводить до дублювання та підміни функцій Кабінету Міністрів і міністерств функціями Адміністрації Президента України та її відповідними управліннями.

Друга група проблем обумовлюється незавершеністю процесу нормативно-правового забезпечення державної служби. Чинний Закон України “Про державну службу” безнадійно застарів, не відповідає вимогам часу, а більшість практичних питань щодо проходження державної служби вирішується окремими підзаконними актами.

Не відбулося законодавчого закріплення розмежування політичних і адміністративних посад, передбачене Концепцією адміністративної реформи. Через це до кінця не визначеною залишається сфера правового регулювання Закону України “Про державну службу”.

Ще одна проблема – відсутність чіткого законодавчого регулювання адміністративних процедур і професійної етики державних службовців. Адміністративні процедури регулюються на рівні окремих органів влади. Це створює значні труднощі для фізичних та юридичних осіб. Великою проблемою для виконавчої гілки влади залишається й непрофесіоналізм кадрів. Фактично рівень і зміст профпідготовки держслужбовців не відповідають потребам держави і вимогам часу. Відчувається реальний брак кваліфікованих менеджерів державного сектору, аналітиків. Практика свідчить, що існуючий механізм відбору та просування по службі є неефективним. Не виправдовує себе “кадровий резерв” як елемент кадрової політики. В першу чергу з огляду на неперспективність, з матеріальної точки зору, переходу з ефективного бізнесу на посаду державного менеджера.

В останні роки дедалі більш активно та послідовно стає робота органів державної влади з реформування й удосконалення діяльності системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

З давніх-давен відомо, що від якості управління залежить рівень життя народу. Тому особливі вимоги до сфери управління пред’являються сьогодні, за перехідного періоду, коли органам місцевої влади доводиться вирішувати завдання, з якими раніше не стикалися. Ця ситуація новизни щодо здійснення професійної діяльності, на нашу думку, багато в чому стала визначальною у “пробуксовці” реформ.

Розуміння дифіцієнтності управлінського ресурсу є наявним на усіх рівнях. Президент України у Посланні до Верховної Ради України зазначав, що "... за роки реформ не вдалося сформувати дієздатну систему державного управління ринковими перетвореннями, докорінно змінити стиль, методи та традиції, успадковані від адміністративної системи ..." <sup>252</sup>. Однак для вирішення проблеми, як і раніше, обирається шлях "наукового тиску", тобто перекомпонування одних і тих самих кадрів. Частково це обумовлено величезним небажанням управлінських кадрів визнавати проблему власної професійної недосконалої та необхідності перепідготовки.

Як кадри державної служби, так і працівники органів місцевого самоврядування ще далекі від вимог сьогодення.

До цього часу проблеми професіоналізації служби в органах місцевого самоврядування ще далеко не вирішені, що значною мірою гальмує темпи і результативність соціально-економічних перетворень у країні. Тому є необхідність кардинального поліпшення кадрового забезпечення місцевого самоврядування, формування професійно грамотного спеціаліста нового типу, здатного успішно вирішувати широке коло проблем соціально-економічного розвитку територій у нових умовах господарювання <sup>253</sup>.

Як показав досвід останніх років, удосконалення управлінського кадрового ресурсу не може бути вирішене за допомоги застарілих освітніх технологій. Підвищення кваліфікації управлінців, які вже мають предмет діяльності, не може бути забезпечене традиційними для вузів навчальними технологіями, які використовуються для студентів, що ще не володіють професійною діяльністю. У цьому плані зміст і форми підвищення кваліфікації управлінських кадрів необхідно наблизити до реального процесу сучасної практики та зробити їх більш ефективними у вирішенні конкретних місцевих проблем.

---

<sup>252</sup> "Урядовий кур'єр". – 2004. – №14.

<sup>253</sup> Трачук П.А. Проблеми форм і методів удосконалення підготовки і перепідготовки кадрів місцевого самоврядування в контексті Болонського процесу / П.А. Трачук // Матеріали міжнародної наукової конференції, Сніна (Словаччина). – Ужгород, 2004. – С. 19-23.

Необхідно сформувати наукові основи розробки та реалізації регіональної політики професіоналізації кадрів місцевого самоврядування.

Важливо також визначитись з ключовою проблемою формування такої політики, яка полягає в науково обґрунтованому виборі напрямів і цілей професійної підготовки управлінців муніципальних структур, з'ясувати механізм реалізації політики перепідготовки та підвищення кваліфікації на регіональному рівні, визначити взаємозв'язок і взаємозалежність державної та регіональної кадрової політики.

Не вдаючись до подробиць цієї теми, можна виділити два фактори, що об'єктивно гальмують зростання професіоналізму управлінського складу місцевої влади.

⇒ По-перше, у процесі навчання керівників, як правило, не враховується реальний досвід їхньої професійної діяльності, а сам освітній процес носить, в основному, інформаційний характер. Тобто кожен (слухач і викладач) існує сам по собі: один стурбований проблемами свого регіону, інший, у найкращому випадку, – якістю власної лекції.

⇒ По-друге, як свідчить досвід, відрив керівника від праці у пошуках таких необхідних для нього знань більше ніж на два-три дні завжди пов'язаний з труднощами. У той же час зрозуміло одне: у системі підвищення кваліфікації управлінських кадрів існує небажання розмежування професійної діяльності і освітнього процесу. Тому необхідно поєднати їх у єдиний змістовний процес, що підвищить якість навчання і, як наслідок, ефективність управління на місцях.

Перетворення служби в органах місцевого самоврядування на професійну діяльність тягне за собою не лише її удосконалення, але й появу нових професій і спеціальностей, формування прошарку професійних працівників сфери місцевого самоврядування, розвиток форм їх професійної солідарності, зародження професійних традицій, професійних відносин, професійної культури і т.д. Це означає, що праця в сфері місцевого самоврядування вимагає від людини відповідних професійних здібностей, а від суспільства – таких соціальних інститутів, які забезпечили

б включення людини в цю сферу професійної діяльності – індивідуальну професіоналізацію, управління її професійним досвідом.

До останнього часу і юридична наука і педагогіка базувались переважно на традиційній догматичній школі, яка мало враховувала нові українські реалії. Але суспільна, особливо юридична, практика з усією очевидністю поставила проблему переходу юридичної науки і педагогіки від традиційної, догматичної до інноваційної реалістичної школи.

З часу свого заснування окремі вищі навчальні заклади під час підготовки працівників місцевого самоврядування взяли курс на впровадження інноваційних освітніх технологій та перехід від семінарських до практичних занять з використанням рейтингової системи оцінок знань студентів.

Це дозволило реально змінити навчальний план, який з малоцікавих переказів догматичних положень законодавства і літератури на семінарах перетворився на творче професійне змагання студентів під час практичних занять.

Робляться спроби створення професійно-кваліфікаційної моделі спеціаліста місцевого самоврядування, досліджуються професіографічні підходи, розробляються критерії і методи оцінки наявності і рівня розвитку професійно значимих якостей муніципальних службовців.

Під час формування політики підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування необхідно брати до уваги такі основні принципи:

⇒ По-перше, це принцип *професіоналізму*, який має бути головним у ході навчання муніципальних службовців. Дотримання цього принципу означає, що під час формування навчальних програм ключове місце повинні займати модулі, засвоєння матеріалів яких буде безпосередньо впливати на якість виконання посадових обов'язків муніципальними службовцями.

⇒ По-друге, така політика повинна носити цілеспрямований характер, що передбачає конкретний вибір і обґрунтування для певної групи працівників органів місцевого самоврядування цілей і завдань підготовки муніципальних службовців.

⇒ По-третє, під час формування політики підготовки працівників місцевого самоврядування необхідно орієнтуватись на принцип безперервної додаткової професійної освіти, чи, іншими словами, впровадження довічного навчання.

Сьогодні важливим повинен бути внесок вищої освіти у впровадження довічного навчання в реальність, тобто забезпечення постійного росту кваліфікації, виходячи з “виробничої” необхідності (існуючої і прогнозованої). Мова йде про таку організацію підготовки муніципальних службовців, при якій зміст поточного навчання тісно пов’язаний з попереднім навчанням і забезпечує необхідну якість виконання посадових обов’язків. А керівництво держави повинно спрямувати національну політику до цієї мети.

Нарешті, однією з найактуальніших проблем української владної системи є корумпованість чиновницького апарату. Слід зазначити, що феномен корупції – це вельми складна система факторів, і викоринення цієї ганебної практики лежить не лише у площині юридичній. Тенденція до відчуження державного апарату від суспільства, сформована ще за радянських часів, за роки незалежності лише поглибилась. Фактично склалася ситуація, в якій органи виконавчої влади стали лише надбудовою над суспільством. Причому відірваність влади від реальної системи ніяк не позначилася на обсязі повноважень. Таким чином, в управлінській практиці використання державної машини для особистого збагачення стало майже усталеним явищем. Відповідною характеристикою сучасного стану виконавчої влади є й рівень довіри до неї населення. Дані соціопитувань, що проводилися різними службами за останній час, дають беззаперечну картину – понад 50 % респондентів не довіряють центральним органам виконавчої влади і понад 40 % – місцевим.

Але справа тут не лише у тотальній зневірі або у конкретних прикладах неефективного управління, бездіяльності чи корумпованості органів виконавчої влади. До цього часу держава сприймається населенням як джерело перерозподілу соціальних благ. Патерналізм, консервація суспільних відносин на рівні підлеглого й управлінця гальмують процес переходу від держави – жорсткого адміністратора до держави – ефективного менедже-



ра соціально-економічного процесу. У зв'язку з цим можна зробити висновок, що питання формування дійової виконавчої влади лежить не лише у площині механічних реформ і посилення контролю за її діяльністю. Це ще й проблема трансформації суспільного сприйняття самого процесу управління. А отже, це – завдання соціально-культурного й ідеологічного змісту.

Зазначене свідчить про те, що в Україні спостерігається криза системи управління місцевим та регіональним розвитком, всієї системи територіальної організації влади. Причини цієї кризи носять багатоплановий характер і в значній мірі пов'язані з наступним:

1. Законодавство про управління місцевим та регіональним розвитком в Україні формувалося спонтанно, за умови відсутності єдиної законодавчої бази та без необхідної взаємоузгодженості законодавчих актів, прийнятих в різні часи та з різних питань організації місцевого самоврядування і виконавчої влади на місцях. Це привело до суттєвих суперечностей та неврегульованості багатьох питань місцевого та регіонального розвитку в чинному законодавстві.

2. Закріплена в Конституції України модель організації влади на місцевому та регіональному рівнях з позиції сьогодення є архаїчною, вона не в повній мірі відповідає європейським стандартам та принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

*Зокрема, ця модель передбачає:*

- запровадження місцевого самоврядування лише на низовому територіальному рівні – рівні населеного пункту (села, селища, міста), а на регіональному рівні (район, область) продовжує існувати централізована система прямого державного управління;

- дуалізм влади на регіональному рівні (“районна, обласна рада” – “районна, обласна місцева державна адміністрація”), на якому одночасно функціонують органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації, наділені близькими функціями в сфері соціально-економічного розвитку території, а їх повноваження чітко не розмежовані;

- невизначеність територіальної основи місцевого самоврядування, оскільки не встановлено просторових меж територіальної громади.

Досвід функціонування цієї моделі продемонстрував її безперспективність, неможливість адаптації до сучасних європейських моделей організації влади на місцях, забезпечення сталого місцевого та регіонального розвитку, реальної організаційної і фінансової самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування.

Назріла необхідність розробки Стратегії управління місцевим і регіональним розвитком, предметом якої, передусім, є реформування місцевих органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, що передбачає вирішення таких основних завдань<sup>254</sup>:

⇒ вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою України;

⇒ конституювання територіальної громади як дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування, низової самоврядної адміністративної одиниці, визначення порядку створення територіальних громад, їх державної реєстрації;

⇒ стимулювання становлення територіальної громади як соціальної спільності, розвитку форм прямої демократії, активного залучення членів громади до участі у здійсненні завдань та функцій місцевого самоврядування, забезпечення прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб;

⇒ запровадження повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному територіальних рівнях з такими його інституціями, як регіональне співтовариство, регіональна власність, регіональні податки;

⇒ зміну статусу, функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій;

---

<sup>254</sup> Вашук О. Правові аспекти формування політики сталого розвитку територіальних громад / О. Вашук, П. Трачук // Матеріали міжнародної наукової конференції. – Ужгород, 2004. – С. 28–33.

⇒ перерозподіл повноважень між місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації державного управління та субсидіарності, розширення повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо регулювання питань організації і функціонування системи місцевого самоврядування;

⇒ укрупнення територіальних громад з метою забезпечення їх самодостатності;

⇒ вдосконалення порядку формування представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів;

⇒ створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування, визначення статусу комунальної власності, стимулювання зусиль органів місцевого самоврядування щодо розширення доходної частини бюджетів місцевого самоврядування, районних та обласних бюджетів за рахунок внутрішніх джерел;

⇒ реформування житлово-комунального господарства, створення такої соціальної інфраструктури територіальних громад та регіонів, що могла б забезпечити надання громадських послуг у системі місцевого самоврядування на рівні, що відповідає європейським стандартам;

⇒ запровадження ефективних механізмів стимулювання розвитку депресивних територіальних громад і регіонів, державної підтримки місцевого і регіонального розвитку в цілому;

⇒ встановлення дійових гарантій організаційної та фінансової самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, чітке визначення порядку судового захисту прав та законних інтересів місцевого самоврядування;

⇒ вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, працівників комунальних установ та підприємств,

широке запровадження в практику місцевого самоврядування новітніх технологій муніципального менеджменту;

⇒ підвищення ролі асоціацій органів місцевого самоврядування як представників територіальних громад у їх взаємовідносинах з вищими та центральними органами державної влади, сприяння консолідації асоціацій органів місцевого самоврядування, координації їх зусиль з метою більш ефективного здійснення повноважень місцевого самоврядування, захисту прав і законних інтересів територіальних громад.

Державна стратегія повинна визначити основні напрями, рівні, етапи реформування територіальної організації влади в Україні та формування необхідної ресурсної бази місцевого та регіонального розвитку, забезпечення узгодженості та послідовності дій глави держави, органів законодавчої та виконавчої гілок влади, органів місцевого самоврядування щодо формування нової нормативно-правової основи місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцях. Це і є основна мета Державної стратегії управління місцевим та регіональним розвитком, яка передбачає наступні напрями вдосконалення системи територіальної організації державної влади та системи місцевого самоврядування:

1) запровадження місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях з відповідними інститутами – регіональне співтовариство (яке має становити населення регіону – області, району), органи місцевого самоврядування на регіональному рівні (представницькі – районні та обласні ради і виконавчі – виконавчі комітети районних та обласних рад), регіональна власність, регіональні фінанси, регіональні бюджети, регіональні податки тощо;

2) реформування системи адміністративно-територіального устрою України та конституювання територіальної громади як низової самоврядної адміністративної одиниці з метою формування територіальної основи місцевого самоврядування, що в свою чергу передбачає:

- забезпечення територіальності місцевого самоврядування, тобто воно має здійснюватися на територіях, які відмежовані

одна від одної. На одній території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування. Зокрема, в ході адміністративно-територіальної реформи мають втратити статус самостійних адміністративно-територіальних одиниць такі населені пункти, які перебувають під юрисдикцією органів місцевого самоврядування інших адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно, статус самостійного суб'єкта місцевого самоврядування втрачають територіальні громади цих населених пунктів;

- запровадження повсюдності місцевого самоврядування – воно має здійснюватися на всій території України. Повне або часткове обмеження права територіальної громади на місцеве самоврядування в межах окремих територій не може бути пов'язане з їх місією (наприклад, виконання столичних функцій тощо), а можливе лише у виняткових випадках – необхідність захисту конституційного ладу, екологічна катастрофа, забезпечення оборони країни тощо – і лише на підставі закону (наприклад, Чорнобильська зона);

- територіальна громада як низова самоврядна адміністративна одиниця має включати територію відповідного населеного пункту та прилеглі до населеного пункту землі;

3) формування самодостатніх територіальних громад – громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань та повноважень місцевого самоврядування, надання соціальних послуг населенню на рівні загальнодержавних та європейських стандартів. При цьому доцільно виходити з наступного:

- просторові межі територіальної громади визначаються централізовано (Верховною Радою України) з урахуванням волевиявлення населення та на підставі встановлених Верховною Радою України критеріїв. Так, з одного боку, територіальна громада як територіальна одиниця не повинна бути надто великою – населення, яке проживає в її межах та становить територіальну громаду як соціальну спільність, має бути об'єднане спільними інтересами щодо питань, вирішення яких віднесено законом до відання місцевого самоврядування. З іншого боку ця територія

має бути достатньою з точки зору можливості ресурсного забезпечення завдань та повноважень місцевого самоврядування: формування комунальної власності та соціальної інфраструктури, бюджету місцевого самоврядування, представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування. На цій території мають перебувати об'єкти соціальної та комунальної інфраструктури, необхідні для виконання завдань місцевого самоврядування щодо надання передбачених законом громадських послуг населенню;

- при визначенні адміністративних меж територіальної громади слід враховувати принцип територіальної доступності громадських послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування;

4) вдосконалення системи місцевого самоврядування, що передбачає:

- законодавче визначення статусу територіальної громади, її внутрішньої організації, державної реєстрації, підвищення самостійності територіальної громади щодо розподілу самоврядних повноважень у системі місцевого самоврядування;

- зміну статусу і порядку формування обласних та районних рад. При цьому районні, обласні ради мають набути статусу представницьких органів районного, обласного територіального колективу (співтовариства) і обиратися населенням району, області на основі рівного виборчого права громадян;

- зміну порядку формування сільських, селищних, міських рад, складу та порядку формування їх виконавчих органів. Зокрема, до складу виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад доцільно включати лише заступників сільського, селищного, міського голови, керівників відділів та управлінь і керуючого справами, які призначаються відповідним головою за погодженням з відповідною радою;

- законодавче визначення місця та ролі територіальної громади в системі місцевого самоврядування, її виняткових повноважень, активне запровадження в практику місцевого самоврядування різних форм прямої демократії, безпосередньої участі громадян у його здійсненні, підвищення ролі органів самоорганізації;

нізації населення у вирішенні питань надання громадських послуг населенню;

- створення в системі місцевого самоврядування спеціальних правоохоронних формувань – муніципальної міліції, яка б забезпечила виконання рішень органів місцевого самоврядування та повноважень місцевого самоврядування у галузі забезпечення законності, правопорядку, охорони прав і законних інтересів громадян;

5) чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на основі:

- законодавчого розмежування понять “повноваження виконавчої влади (органу виконавчої влади)”, “повноваження місцевого самоврядування”. При цьому до повноважень виконавчої влади мають бути віднесені повноваження, наслідки виконання яких (у першу чергу – правові, організаційні та соціально-економічні) пов’язані з інтересами населення України в цілому, в той час як наслідки виконання повноважень місцевого самоврядування спрямовані на безпосереднє забезпечення життєдіяльності територіальної громади та пов’язані з наданням громадських послуг її членам;

- дотримання принципів децентралізації державного управління і субсидіарності, що передбачає формування компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування знизу догори, тобто починаючи з низового рівня (територіальна громада) до відання місцевого самоврядування слід віднести всі публічні справи, які спроможна вирішувати територіальна громада та її органи місцевого самоврядування. Відповідно, до компетенції органів місцевого самоврядування більш високого територіального рівня мають бути віднесені лише ті питання, які зачіпають інтереси населення району, області в цілому або не можуть бути вирішені на низовому рівні, а компетенції органів виконавчої влади – питання, які вимагають централізованого керівництва, виходять за межі можливостей органів місцевого самоврядування або не відповідають їх завданням та функціям. Зокрема, до відання місцевих державних адміністрацій доцільно

віднести функції щодо контролю та нагляду за додержанням Конституції і законів України, прав і свобод громадян, управління об'єктами державної власності. Координація виконання повноважень виконавчої влади, що не можуть бути децентралізовані, повинна бути передана до компетенції місцевого самоврядування. При цьому суттєво зміниться співвідношення “самоврядних” і “делегованих” повноважень місцевого самоврядування на користь перших, що сприятиме зміцненню правової та організаційної самостійності місцевого самоврядування;

- фінансового, матеріального та іншого ресурсного забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади. При цьому слід законодавчо визначити принципи, умови та порядок делегування окремих повноважень органів виконавчої влади, форми контролю за виконанням делегованих повноважень, а також відповідальність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень. Для кожного територіального рівня влади законом має бути встановлено перелік повноважень, які не можуть бути вилучені, передані або делеговані до іншого рівня;

б) зміцнення гарантій місцевого самоврядування, вдосконалення процедури судового захисту прав та інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Питання реформування виконавчої гілки влади та вдосконалення системи місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане з внесенням змін до чинної Конституції України. Всі попередні сподівання щодо спроможності держапарату до самореформування виявилися марними. Численні спроби оптимізувати структуру та функції органів виконавчої влади завершувались однаково: зміною назв бюрократичних структур і зростанням кількості службовців. При цьому спостерігалось збереження чи навіть розширення їхніх функцій. Тому реформування системи виконавчої влади можливе тільки як елемент загальної модернізації політичної системи України. І першим кроком на цьому шляху має стати саме конституційна реформа.



В цьому контексті її основними завданнями повинні бути: вдосконалення механізму функціонування державної влади, розподіл повноважень між президентом та органами державної влади. Цей розподіл має забезпечувати баланс між гілками влади, ефективну співпрацю парламенту і уряду. Посилити їх взаємну відповідальність за здійснення державної політики, насамперед у соціально-економічній сфері, та за ефективніше впровадження відповідних реформ, а також підвищення самостійності уряду як суб'єкта реалізації функцій виконавчої влади. Кабінет Міністрів повинен бути наділений правом створення, реорганізації та ліквідації всіх органів виконавчої влади (за винятком міністерств), призначення на посади та звільнення з посад голів місцевих держадміністрацій, здійснення виключного контролю за діяльністю місцевих державних адміністрацій та правом скасування їх актів. У політичному плані реформа передбачає перетворення Кабінету Міністрів на політично відповідальний владний орган, який розробляє і реалізовує загальнодержавні програми розвитку та несе повну відповідальність за їхнє виконання. Підвищення ефективності взаємодії уряду і парламенту досягатиметься через запровадження діючих механізмів парламентського контролю за роботою органів виконавчої влади, з одного боку, і підтримку парламентською більшістю дій уряду – з іншого.

Однак політична реформа не має розглядатися як простий набір механічних дій. Це не самоціль, а базовий елемент процесу демократизації української влади, крок до політичного консенсусу. Його успішність безпосередньо залежить від того, чи стане реформа політичної системи вибором всього українського народу, чи залишиться на службі окремих корпоративних груп. Консолідуючий потенціал реформ може бути реалізований тільки у разі залучення до процесу їх обговорення широкого кола суспільно-політичних сил, партій, громадських організацій, неурядових аналітичних центрів. Це аксіома, неодноразово підтверджена історією.

Наступним кроком повинна стати адміністративна реформа. Основний орієнтир адміністративної реформи – зміна філософії державного управління. Необхідно докорінно змінити

якість стосунків між державою і громадянами: розвиток суспільства, ініціативи громадян та їхньої самоорганізації мають стати реальним пріоритетом, який визначатиме місце і завдання Української держави. Необхідно також обмежити адміністративне втручання держави в різні сфери суспільного життя, особливо в галузі економіки і політики. Це дозволить ліквідувати негативні наслідки, породжені зрощуванням держапарату з напівтіньовим приватним капіталом.

Не обійтись і без активної участі громадянського суспільства та його інтересів у державному будівництві. Основний замовник на демократичні перетворення має стати суб'єктом процесу державотворення – через широке залучення недержавних громадських організацій до процесу відпрацювання управлінських рішень, створення дійових механізмів оскарження в суді неправомірних дій з боку держави.

Для успішного стабільного економічного зростання реформаторському уряду потрібна підтримка широких кіл громадськості та співпраця з неурядовими організаціями. У свою чергу, основним завданням неурядових організацій є допомога уряду та органам самоврядування на місцях у виробленні та проведенні політики економічного зростання для поліпшення якості життя та більш рівномірного розподілу благ економічного піднесення. Неурядові організації повинні сконцентруватися на усуненні перешкод, які заважають функціонуванню та розвитку економічної системи країни, а також – на сприянні реалізації творчого продуктивного потенціалу громадян. Активність неурядових організацій повинна привести до виникнення громадянського суспільства з розвинутими демократичними установами, верховенством закону, захистом основних прав та свобод.

Замислюючись над тим, як саме зміцнювати і розвивати співпрацю між територіальними органами самоврядування і неурядовими організаціями, варто усвідомити, що саме за останній період цю співпрацю обмежувало, що гальмувало її розвиток. Згідно з проведеними спостереженнями, причини обмеження співпраці виникли як з боку організацій самоврядування, так і з боку неурядових об'єднань. Однею, можливо навіть найголовнішою, перешкодою виявилось те, що органи самовря-

дування не мали ані досвіду, ані традицій такого роду співпраці. З іншого боку, не завжди зрозумілою була сфера компетенції органів місцевого самоврядування.

Зрештою і неурядові організації також не мали досвіду співпраці з органами самоврядування: як правило, небагато знали про традиції функціонування неурядових організацій за часів радянської влади, відкидали (і цілком слушно) принципи функціонування громадських чи, краще сказати, псевдогромадських організацій часів колишнього СРСР (звідси, до речі, і стійке небажання вживати прекрасні і дуже слухні формули: “громадська діяльність” і “громадська організація”). Проте, передусім неурядові організації були змушені протягом останнього десятиліття боротися за своє місце у суспільному житті країни – в тому числі за свою незалежність від державних органів, оскільки місцеві органи самоврядування сприймалися і ще сприймаються часто як філіали державної адміністрації. Звідси й побоювання більш тісних контактів і співпраці з ними. При цьому треба підкреслити, що ці побоювання виникають часто не стільки з практичної, скільки з ідеологічної догматичної точки зору. Хоча, незважаючи на різного роду труднощі, співпраця між неурядовими організаціями і органами місцевого самоврядування час від часу розвивається дуже успішно, а в результаті реформи державного устрою протікає у зовсім нових умовах. Це передусім збільшило обсяг і характер завдань, що стоять перед самоврядуванням. Варто згадати, наприклад, систему шкільної освіти.

З’являються невідомі нам нові утворення органів самоврядування на місцевому рівні. Нині однозначно не можна передбачити усіх можливостей і проблем, що виникають у зв’язку з цією новою ситуацією, наприклад, нових завдань, що постають перед неурядовими організаціями. Можна стверджувати, що, на відміну від неурядових організацій більш високого рівня, які знаходяться в значно кращій ситуації і накопичили певний досвід, підрозділи нижчого рівня змушені будуть починати, як то кажуть “з нуля”, оскільки такого досвіду ще не набули.

Хоча нині ще неможливо детально визначити принципи співпраці у нових умовах, над ними варто замислюватись уже зараз. Здається, що неурядові організації, наприклад, повинні

тяжіти не тільки до виконання контролюючих функцій (громадський контроль), а й також брати участь у плануванні діяльності органів місцевого самоврядування. Можна, зрештою, сподіватись, що нова ситуація спонукає органи самоврядування до більшого, ніж це є сьогодні, зацікавлення у співпраці з неурядовими організаціями та їхній допомозі у багатьох напрямках діяльності.

Як показала практика, співпраця самоврядування і неурядових організацій – це, передусім, співпраця конкретних людей у конкретній територіальній одиниці. Вони повинні знати, чому хочуть співпрацювати, в якому обсязі і яким чином, що вони мають для цього у своєму розпорядженні і, передусім, як вирішувати існуючі проблеми. Подібний аналіз ситуації має стати відповіддю на запитання, чи ми дійсно хочемо працювати разом, і що це може дати мешканцям територіальної громади.

Істинна співпраця формується поступово, передбачає бажання обох сторін, взаєморозуміння і вимагає тяжкої праці. Для цього треба щодня разом працювати і підкорювати все нові і нові вершини. Треба постійно вдосконалювати механізми і процедуру, створювати нові форми співпраці. Постійно вчитися одне в одного. На жаль, практика доводить, що існування юридичних рамок – ще не достатня умова для справжньої співпраці.

Треба вже сьогодні усвідомлювати небезпеку, на яку може наразитися ця співпраця. Головним чином це – брак послідовності у впровадженні в життя принципів, на які спирається державна реформа. Йдеться передусім про те, що перед органами самоврядування ставиться додатково багато нових завдань, проте кошти на їхню реалізацію і надалі – принаймні у перехідний період – виділятимуться із загальнодержавного бюджету, тобто на розсуд відповідних чиновників. Перешкоди можуть виникати через недосконалість законодавчих актів, що регулюють впровадження реформ. Але передусім такою перешкодою виявиться недоречна і безглузда політизація виборів до органів самоврядування, а внаслідок цього – політизація виборів до чергових органів місцевого самоврядування. Тому є сподівання, що неурядові організації, які не представляють інтересів окремих партій чи політичних

угруповань, а намагаються вирішити істотні проблеми окремих громадян та суспільства в цілому, зможуть перешкодити хворобливій політизації місцевих організацій.

Діяльність неурядових організацій у процесі трансформації суспільства повинна бути оціненою. Якщо йдеться про ефективність праці неурядових структур, то слід тримати в полі зору, зокрема, такі питання:

Чи вдалося збільшити зайнятість та доходи основних груп населення? Чи вдається зменшити бідність завдяки кращому використанню власних ресурсів? Чи зростає зайнятість, доходи та продуктивність праці в неформальному секторі? Чи відбувається легалізація діяльності паралельної економіки і в яких масштабах? Чи поліпшилися умови функціонування малого бізнесу? Чи можна виміряти ефект впливу малого підприємництва на зростання продуктивності праці, створення нових робочих місць та підвищення доходності виробництва? Чи розширюється соціальна база підтримки реформ та надання їм невідворотного та стійкого характеру? Чи поліпшилась якість освіти? Чи відбувається впровадження нових технічних засобів освіти, комп'ютерів, Інтернету? Чи зменшилась смертність серед немовлят? Чи поліпшилась система охорони здоров'я? Чи торкнулись ці зміни усіх прошарків суспільства?<sup>255</sup>

Питання взаємовідносин місцевого самоврядування з неурядовими організаціями з метою ефективного вирішення різноманітних соціально-економічних проблем адміністративно-територіальних одиниць є малодослідженим аспектом конституційного права.

Слід зазначити, що активна діяльність неурядових організацій у створенні громадянського суспільства та ринкового середовища є вельми важливою характеристикою "ринковості" економіки, адже ми маємо великі втрати від невизначення ринкового статусу української економіки. Міжнародні донорські організації віддають перевагу співпраці з більш енергійними, не забюрократизованими неурядовими організаціями, які повинні

---

<sup>255</sup> Трачук П.А. Неурядові організації як партнер місцевого самоврядування /П.А. Трачук; зб. наук. праць "Держава і право". – № 12. – К., ІДП НАН України, 2001. – Ст. 114–117.

зробити дійвий внесок для досягнення стійкого економічного зростання. Тому вказане партнерство та інші можливі кроки дозволяють підвищити ефективність функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні, подолати кризу місцевого самоврядування та вийти із ситуації на рівень вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування.

Тому, повертаючись до питання реформування виконавчої гілки влади, слід відмітити, що у практичній площині основними завданнями повинні стати:

- якісна модернізація державного апарату за рахунок створення ефективних механізмів залучення нових професійних державних менеджерів і постійної кадрової ротації;

- приведення адміністративної структури у відповідність із потребами економіки і регіонального розвитку. Це необхідна умова переходу від “ручного управління” до м’якого регулювання ринкових процесів і використання економічних інструментів впливу;

- поліпшення репутації органів держуправління і максимально відкритий характер прийняття управлінських рішень.

Шлях до оптимізації роботи виконавчих органів на місцях лежить у площині конструктивної взаємодії з органами місцевого самоврядування. Отже залежить від успішної модернізації територіальної моделі влади. Сильне самоврядування є невід’ємною складовою розвитку демократії і становлення ефектвної системи влади. Сьогодні неможливо уявити демократію без розвинутої системи самоврядування. З тією чи іншою специфікою (американською, німецькою, французькою та ін.) в усіх цивілізованих країнах Заходу місцеве самоврядування є серцевиною політичного порядку, носієм не лише широких представницьких, а й виконавчих і господарських повноважень. У цих країнах майже усталеною є тенденція розширення економічних і політичних можливостей самоврядування, передачі дедалі більшої частини адміністративних функцій на рівень місцевої представницької влади.

Безумовно, реформування системи територіальної організації влади, вдосконалення управління місцевим та регіональним

розвитком – це довгостроковий процес, він охоплює різні напрями державної діяльності та передбачає координацію зусиль глави держави, органів законодавчої і виконавчої гілок влади. Цей процес має здійснюватися поетапно і супроводжуватися формуванням нової нормативно-правової бази місцевого та регіонального розвитку на всіх рівнях нормативно-правового регулювання – конституційному, законодавчому та підзаконному – на засадах єдиної законодавчої ідеології, що має базуватися на незмінних концептуальних засадах та принципах. Саме це і обумовлює необхідність розробки та затвердження Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком.

*Пріоритетними напрямками реалізації Державної стратегії мають стати:*

1. Вирішення нагальних, найбільш болючих питань місцевого та регіонального розвитку в межах чинної Конституції України, зокрема:

– завершення передачі об'єктів права державної власності в комунальну власність територіальних громад та спільну власність територіальних громад;

– розмежування земель права комунальної та державної власності;

– законодавче визначення порядку різних способів відчуження комунального майна та встановлення переліку об'єктів права комунальної власності, що не можуть бути відчужені в будь-який спосіб;

– розробка Типового статуту комунального підприємства та типових положень про організацію, установу комунальної форми власності;

– законодавче визначення статусу об'єктів спільної власності територіальних громад;

– законодавче визначення стабільних внутрішніх джерел формування місцевих бюджетів всіх територіальних рівнів та вдосконалення законодавчого регулювання міжбюджетних трансферів, що сприятиме становленню реальної фінансової самостійності територіальних громад та органів місцевого самоврядування;

– законодавче визначення мінімального переліку громадських послуг, що мають надаватись населенню, в системі місцевого самоврядування та фінансування яких гарантується державою;

– вдосконалення механізмів державної фінансово-матеріальної допомоги депресивним регіонам та територіальним громадам;

– створення організаційних, правових та фінансово-матеріальних передумов реформування і розвитку житлово-комунального господарства;

– визначення територіальної основи місцевого самоврядування шляхом запровадження самоврядної адміністративної одиниці – територіальної громади;

– визначення статусу територіальних громад населених пунктів, що перебувають у межах юрисдикції органів місцевого самоврядування територіальних громад інших населених пунктів;

– визначення кола питань, віднесених до виняткової компетенції територіальної громади, вдосконалення механізмів розподілу повноважень між елементами системи місцевого самоврядування;

– визначення порядку створення та реорганізації територіальних громад, зокрема механізмів їх об'єднання на основі створення об'єднаних територіальних громад, а також створення їх асоціацій, агломерацій;

– визначення статусу “внутрішніх” територіальних громад (громад районів у містах, а також сіл та селищ, що не мають власних органів місцевого самоврядування) та засад їх взаємовідносин з територіальними громадами – самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування;

– законодавче врегулювання питань прямої демократії на місцевому та регіональному рівнях (місцеві вибори, місцеві референдуми);

– законодавче врегулювання порядку створення міліції місцевого самоврядування та її статусу;



- законодавче визначення порядку делегування повноважень органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади і виконання делегованих повноважень;

- законодавче врегулювання порядку проведення державно-правових експериментів з метою пошуку та відпрацювання нових моделей та технологій місцевого і регіонального розвитку;

- вдосконалення організаційно-правового механізму судового захисту прав місцевого самоврядування;

- визначення порядку заміщення сільського, селищного, міського голови у разі неможливості виконання ним своїх обов'язків або у разі дострокового припинення його повноважень;

- вдосконалення системи оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування.

2. Відпрацювання ефективних механізмів забезпечення взаємодії різних гілок державної влади та органів місцевого самоврядування з метою спільного пошуку та узгодження шляхів вдосконалення місцевого і регіонального розвитку. Підвищення ролі асоціацій органів місцевого самоврядування як представників інтересів місцевого самоврядування у взаємовідносинах територіальних громад з вищими та центральними органами державної влади. Можливо навіть запровадити інститут Представника Президента України у взаємовідносинах з органами місцевого самоврядування.

3. Проведення незалежної (громадсько-професійної) експертизи відповідності системи територіальної організації влади, що закріплена в Конституції та законах України, стандартам і принципам Ради Європи, а також визначення завдань щодо забезпечення такої відповідності в контексті євроінтеграції України. Створення з цією метою експертної комісії із залученням представників Ради Європи, КМРВС та представників органів місцевого самоврядування (їх асоціацій) зарубіжних країн.

4. Запровадження в практику нормотворення організаційно-правових механізмів професійного та громадського обговорення проектів важливих державних документів з питань місце-

вого та регіонального розвитку (громадські та муніципальні слухання, громадсько-професійні експертизи тощо).

Для реалізації цієї Стратегії (її так званого першого етапу) необхідно внести відповідні зміни та доповнення до чинної редакції Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Бюджетного кодексу України, прийняти закони України “Про територіальну громаду”, “Про міліцію місцевого самоврядування”, “Про проведення державно-правових експериментів з питань місцевого та регіонального розвитку”, “Про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та їх виконання”, “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України”, “Про комунальну власність”. Важливу роль тут повинні відігравати і укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти центральних органів виконавчої влади та акти органів місцевого самоврядування.

Реалізація Державної стратегії передбачає також трансформацію системи територіальної організації влади шляхом подальшої децентралізації управління з урахуванням європейських стандартів і принципів та закріплення нової конституційно-правової моделі. При цьому мають бути вирішені такі пріоритетні завдання:

1. Запровадження місцевого самоврядування на регіональному рівні (район, область) з такими його інститутами, як регіональний територіальний колектив, регіональна комунальна власність, регіональні податки та збори, регіональні представницькі органи з власними виконавчими структурами тощо.

2. Зміна статусу місцевих державних адміністрацій, формування на їх основі при місцевих радах органів виконавчої влади, що здійснюють контрольні-наглядові функції та керівництво на місцях, реалізацію функцій виконавчої влади, що не можуть бути децентралізовані.

3. Перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах принципів децентралізації та субсидіарності.

4. Формування самодостатніх територіальних громад шляхом стимулювання процесів об'єднання територіальних громад, що не володіють ресурсною базою, необхідною для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування, ефективного надання визначеного законом мінімуму громадських послуг населенню. Запровадження державної реєстрації територіальних громад та визначення їх статусу як юридичних осіб публічного права.

5. Реформування бюджетної системи, надання районним та обласним бюджетам статусу бюджетів місцевого самоврядування, забезпечення їх формування не менше як на 30-50 % за нормативами Європейського Союзу.

6. Завершення реформи системи адміністративно-територіального устрою України.

Нормативно-правовий механізм забезпечення реалізації в цілому Державної стратегії має включати три рівні нормативно-правового регулювання.

Конституційний рівень: внесення змін до Конституції України, необхідних для трансформації системи територіальної організації влади та проведення реформи адміністративного устрою України.

Законодавчий рівень включає в себе формування нової законодавчої основи організації виконавчої влади на місцях та місцевого самоврядування, яку мають становити такі закони України, як: “Про загальні засади територіальної організації виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні”, “Про засади матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні”, “Про самоврядування територіальних громад”, “Про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в районі”, “Про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в області”, “Про місцеві вибори”.

І, нарешті, підзаконний рівень має на увазі організацію виконання законів України, спрямованих на забезпечення реалізації Державної стратегії шляхом прийняття відповідних указів Президента України, актів органів виконавчої влади та актів органів місцевого самоврядування.

Що стосується адміністративно-територіального устрою, то необхідно відмітити, що без повноцінної адміністративної реформи неможливе системне й послідовне проведення інших реформ в Україні, насамперед економічних і соціальних.

### **4.3. Перспективи реалізації положень адміністративної реформи в частині реорганізації структури органів центральної та місцевої влади в Україні**

Одним із найважливіших напрямів українського державотворення в сучасних умовах є проведення адміністративної реформи, яка передбачає здійснення комплексу структурно-організаційних, функціональних і кадрових перетворень у системі державного управління, спрямованих на значне підвищення ефективності діяльності держави і місцевого самоврядування. Відповідно, без повноцінної адміністративної реформи неможливе системне й послідовне проведення інших реформ в Україні, насамперед економічних і соціальних.

Реформування державного управління в Україні проводиться згідно з Концепцією адміністративної реформи, що була розроблена у 1998 році створеною Президентом України Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи. На цей час низкою указів Президента України втілено в життя певну кількість ідей і положень Концепції адміністративної реформи, які насамперед стосуються організаційних форм роботи уряду та його секретаріату, впорядкування системи центральних органів виконавчої влади, розмежування політичних і адміністративних посад у міністерствах, удосконалення державної служби. Розроблена стратегія проведення адміністративної реформи, яка має бути затверджена Президентом України в найближчий час. Разом з тим динамізм просування адміністративної реформи залишає бажати кращого. Рівень наукового й законодавчого забезпечення реформаторських заходів відстає від вимог політико-правового розвитку країни. Недостатньо ефективно вивчається й використовується зарубіжний досвід трансформації адміністративної сфери, особливо в країнах Східної Європи. Адже відомо, що розширення функцій органів держави та орга-

нів місцевого самоврядування в більшості розвинутих країн супроводжується підвищенням рівня ефективності державного апарату в комплексному функціональному регулюванні економічних, політичних, соціальних, правових та інших процесів з метою забезпечення стабілізації суспільних відносин. Це важливе положення безумовно має бути враховане при проведенні адміністративної реформи в Україні.

Якщо розглядати історичний аспект цієї проблеми, то окремі регіони України мали певну автономію у складі різних держав. Проте, власне українські державно-політичні утворення фактично не були організовані за типом федерації.

Оскільки Україна не є федеративною державою, то ядром її державно-територіального устрою є адміністративно-територіальний устрій. Адміністративно-територіальний устрій – це законодавчо закріплена система поділу держави на територіальні підрозділи, відповідно до якої твориться система органів державної влади і місцевого самоврядування. Територіально-ієрархічна структура адміністративно-територіального устрою характеризується кількістю ієрархічних ступенів, кількістю, розмірами і конфігурацією адміністративних одиниць, особливостями розміщення адміністративного центру і визначається такими чинниками, як розміри і освоєність державної території, розміщення населення, історія формування, політико-правові засади державності. Зокрема, від розмірів і освоєності державної території безпосередньо залежить кількість адміністративних ієрархічних ступенів, від особливостей розселення – конфігурація адміністративних одиниць і вибір адміністративних центрів. Багато рис територіальної структури адміністративного устрою держав, особливо історично стабільних, визначається їхніми традиціями.

Організація адміністративно-територіального устрою є стратегічною проблемою кожної незалежної держави, адже від того, яка географія адміністративних центрів і меж, як і взаємовідносини центру і обслуговуючої території, залежить рівень консолідації суспільства, особливості розміщення соціально-культурних і економічних об'єктів, інформаційних центрів, інфраструктурне забезпечення центральних і віддалених районів.

Адміністративно-територіальний поділ як просторова основа організації місцевого самоврядування виступає інструментом збалансування інтересів центру та регіонів. А, визначаючи адміністративний статус поселень, формує демографічну ієрархію і співвідношення між міськими і сільськими населеними пунктами, а також – напрями руху населення, його культурні та політичні орієнтації, що в цілому засвідчує велику взаємозалежність систем адміністративно-територіального устрою і систем розселення. Саме через систему адміністративно-територіального устрою регулюються такі питання, як поділ поселень за різними категоріями, присвоєння і уточнення найменувань населених пунктів, взяття на облік населених пунктів, об'єднання і зміна меж населених пунктів. Від загальної кількості адміністративних центрів на вищому рівні адміністративної ієрархії, їхніх стосунків із столицею залежить і кількість основних центрів (номосів) соціально-економічного і культурного розвитку держави.

Тому адміністративно-територіальний устрій як політична система, що сформувалася на основі організації визначального процесу територіального управління, є лише зовнішнім виявом і важливим системоформуючим ядром складнішої географічної системи. Під територіально-адміністративним устроєм як географічною системою розуміємо стійке поєднання елементів територіально-політичного і територіально-соціоекономічного середовища, яке склалося в результаті функціонування органів територіального управління і забезпечує основні просторові пропорції життєдіяльності суспільства.

Організація територіального управління особливо актуальна для України, яка в період недержавного життя була включена до складу суміжних держав з різними адміністративними системами, що в різних напрямках орієнтували соціально-економічні відносини і зв'язки, зумовивши помітні регіональні відмінності.

Територіальна організація різних форм державної влади (представницької, виконавчої, судової) може збігатися повністю або лише частково. У першому випадку це визначається як мономізм територіальних форм адміністративного устрою, а в другому – як плюралізм у структурі адміністративно-територіального

устрою, який можна простежити на українських землях у різні періоди історії. Зокрема, наприкінці XIX – на початку XX стст. у межах Австро-Угорщини не збігалася мережа судових і політичних повітів. Сьогодні плюралізм територіальних форм політико-адміністративного устрою характерний для багатьох розвинутих країн світу (США, Великобританії, Франції)<sup>256</sup>. У цьому плані структура сучасної системи адміністративно-територіального устрою України в основному моністична. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі, що була проведена у другій половині 90-х років, запровадила і таку структурну новизну, як дуалізм виконання поселеннями функцій центру адміністративної одиниці. Адже у двох воєводствах з шістнадцяти по два міста виконують центральні функції: так, у одному розміщені органи воєводського самоврядування, в іншому – органи виконавчої влади.

Крім відмінностей у розподілі повноважень і зазначених структурних особливостей, системи адміністративно-територіального устрою країн світу відрізняються за кількістю ієрархічних ступенів, пропорційністю адміністративних одиниць, особливостями розміщення та впливу політико-адміністративних центрів і меж, а також співвідношенням центральних і місцевих бюджетів, кількістю і складом адміністративного персоналу.

*За генетичними і географічними особливостями можна виділити такі два типи адміністративно-територіальних одиниць:*

- ✓ адміністративні одиниці, що склались на основі населених пунктів (найстабільніші, генетично первинні одиниці, які розглядаються як природні територіальні колективи);
- ✓ адміністративні одиниці окружного характеру (області, райони, округи, що мають різні національні назви).

Сьогодні активно обговорюється питання, особливо серед політиків, про необхідність нового адміністративного поділу держави. На нашу думку, не можна вважати конструктивним так

---

<sup>256</sup> Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства / А.А. Транин. – М., 1984.

званий історико-ментальний підхід, популярний серед частини романтично налаштованого населення, за яким слід було б механічно відтворити в сучасному територіальному устрої адміністративні одиниці минулих епох на основі таких історичних областей, як Галичина, Волинь, Буковина, Підкарпатська Русь, Таврія тощо. Такий підхід не враховує того, що об'єктивне існування культурно-ментальних відмінностей є переважно наслідком зовнішнього втручання. Історичні політичні кордони в межах сучасної України були в свій час бар'єрами, що перешкоджали консолідації нації, тому повернення в епоху територіально-політичної роз'єднаності стало б генератором негативних процесів. Оскільки формування історико-географічних областей як інерції попереднього поділу припадає на різні періоди історії, то фактично неможливим є і їхнє розмежування. Необхідно наголосити на тому, що не різні регіональні відмінності (природні, соціальні, економічні), не однорідність певної території за якимись ознаками треба брати в основу виділення різних адміністративних одиниць, а внутрішню цілісність території, яка досягається наявністю районоформуючого центру і його соціальною та економічною спроможністю обслуговувати навколишню територію. Адміністративне об'єднання земель, інфраструктурно не пов'язаних, але однорідних у природному чи економічному аспекті, скажімо Полісся, взагалі унеможливило б процеси управління і самоуправління. Велика кількість поселень, географічно дуже віддалених і навіть відірваних від адміністративного центру, та ще й за відсутності задовільних шляхів сполучення, засвідчує функціональну неспроможність адміністративної системи задовольнити і певні соціально-культурні потреби населення.

Організація адміністративно-територіального устрою – справа, яка вимагає аналізу конкретних умов у конкретних ситуаціях, своєрідних і відмінних у різних регіонах світу і різних державах. Тому, критично ставлячись до механічного перенесення чужих аналогій і стандартів на наш ґрунт (це загальна помилка сучасного українського політичного мислення), розглянемо не окремі приклади адміністративного устрою в зарубіжному світі, а спробуємо виявити деякі загальні принципи його



організації, адже системи територіального управління в світі дуже різноманітні, що зумовлено розмірами держав, розміщенням населення, особливостями історичного розвитку та політико-правових відносин. Як показує порівняльний аналіз, різні проблеми і різна ситуація склались в адміністративно-територіальних системах розвинутих стабільних країн Заходу і у молодих державах. Для першої групи країн характерним є те, що їхня система державної влади і місцевого самоврядування у переважній більшості генетично виходить ще з часів середньовіччя, ставши навіть елементом національних традицій. Причому очевидними були такі хиби “архаїчних” систем, як невідповідність новим соціально-економічним і політичним реаліям. Зокрема, маленькі історичні міста Великобританії до реформи 50-х років затримували свій високий статус на рівні великих міст і регіонів, що спричинило певну соціально-правову несправедливість та управлінські незручності. Тому величезні зміни протягом ХХ ст. в економічній і комунікаційній сферах привели в результаті до хвилі реформ територіального управління у розвинутих країнах (Великобританії, Швеції, Португалії). В основі цих реформ – узгодження адміністративно-територіального устрою з ієрархією населених пунктів та соціально-політичними реаліями, тобто приведення адміністративного статусу міста чи села у відповідність з розмірами обслуговуваної ними території. Великі міста, як правило, було виділено в окремі адміністративні одиниці, а адміністративні одиниці сільської місцевості з низькою густотою населення були укрупнені. В інших розвинутих країнах (Франція, ФРН, Італія, США та ін.) зазначені суперечності і проблеми розв’язували шляхом деяких нововведень без докорінних структурних змін (створення нових адміністративних округів, асоціацій адміністративних одиниць для координації економічного розвитку і соціоекологічної політики)<sup>257</sup>. У цих країнах також широко використовується принцип політикоадміністративного плюралізму, коли межі різних адміністративних округів не збігаються, тобто можуть територіально не збігатися шкільні, судові, планові та екологічні округи. Таке ускладнення

---

<sup>257</sup> Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства /А.А. Транин. – М., 1984.

структури дає змогу без докорінних змін реагувати на конкретні проблеми.

Певні характерні особливості має формування територіальних структур управління молодих незалежних країн, які справедливо розглядають систему адміністративного устрою як інструмент розв'язання проблем становлення і зміцнення<sup>258</sup>. Одне із найважливіших завдань, які відразу ж постали з набуттям незалежності, – ліквідація всіх колоніальних ознак успадкованої адміністративної системи. Це стосується, насамперед, розмірності і конфігурації адміністративних одиниць. Оскільки колоніальний адміністративний поділ визначався розмірами імперії і часто хронікою захоплення чи включення різних земель до свого складу, то для нього характерні штучно створені великі адміністративні регіони, інспіроване метрополіями регіональне протистояння, а це не може відповідати інтересам консолідації молодих держав. Тому однією з основних тенденцій формування систем територіального управління країн, що розвиваються, було і є розукрупнення адміністративних одиниць, ліквідація історичних колоніальних регіонів, що закономірно сприяє зміцненню державних позицій у периферійних районах і загальній централізації країн, а це, з огляду на територіальні регіональні тертя, є дуже актуальним. У такому напрямі відбулися реформи адміністративно-територіального устрою у Танзанії, Алжирі, Гвінеї, Марокко, Гайані.

Важлива проблема оптимізації адміністративних систем – помітні етнічні та етнографічні відмінності у молодих незалежних державах. Невідповідність самих державних кордонів молодих держав межах національної території також є результатом того, що ці держави проголошені на територіальній основі різних колоніальних володінь, які рідко збігалися з етнічними межами. Водночас метрополії у багатьох випадках штучно перебільшували етнографічні відмінності, створюючи різні маріонеткові псевдоетнополітичні утворення. Тому для деяких молодих держав характерне прагнення ліквідувати родоплемінні автономні

---

<sup>258</sup> Ягья В.С. О политической географии развивающихся стран / В.С. Ягья // Развитие страны. Пробл. эконом. и соц. геогр. – Л., 1982.

утворення і створити єдину струнку систему територіального управління і самоуправління.

Отже, зважаючи на історичні особливості, зарубіжний досвід і конкретні реальні проблеми України, спробуємо обґрунтувати найбільш прийнятний, оптимальний напрям удосконалення адміністративно-територіального устрою України. Для цього потрібно визначитись з основними принципами і критеріями. З огляду на світову практику і власні дослідження основним географічним принципом можливого реформування адміністративно-територіального устрою повинен стати принцип відповідності перспективних адміністративних одиниць зонам соціально-економічного обслуговування населених пунктів. У процесі моделювання майбутньої системи можна використати принцип територіального плюралізму різних видів управління, тобто закласти можливість створення спеціальних округів для розв'язання певних проблем. Такі округи можуть і не збігатися з основною схемою адміністративного поділу. Це можуть бути, наприклад, судові чи шкільні округи, чи спеціальні округи в районах екологічної небезпеки. В цілому перспективна система територіального політико-адміністративного устрою повинна відповідати таким основним критеріям: у політико-географічному аспекті – це зміцнення територіальної єдності держави, зростання ефективності державного управління та місцевого самоврядування, в економіко-географічному і соціально-географічному – зменшення затрат населення і держави на одержання і надання адміністративних послуг, зростання ролі середніх і малих міст, поліпшення соціоекологічної ситуації у великих містах.

Реалізація висунутої концепції дала б змогу обґрунтувати конкретні пропозиції. Щодо пошуку можливостей зменшення кількості адміністративних одиниць і адміністративних штатів, наближення адміністративних центрів до периферійних територій, зменшення затрат населення на одержання адміністративних послуг автором ще у 1995 році була запропонована модель переходу від триступеневої ієрархічної системи (центр – область –

район – сільрада) до двоступеневої<sup>259</sup>. Розглядався варіант ліквідації обласного і районного ступенів і створення нової адміністративної одиниці вищого рівня (умовно – округи), що охоплює територіально 5-6 сучасних районів, на основі зон соціально-економічного обслуговування центрів міжрайонного значення, які більш-менш рівномірно розміщені на території України. Кількість, географія і територія впливу таких центрів<sup>260</sup>, враховуючи регіональні відмінності, дали змогу визначити середні параметри нової модельованої адміністративної одиниці (площа – 7,0-9,0 тис. км<sup>2</sup>, кількість населення 500-800 тис. осіб) та їхню загальну кількість – 80. Враховуючи соціально-економічну і екологічну ситуацію, окремі адміністративні округи можна створити навколо міст із населенням понад мільйон осіб. Суспільно-географічною основою адміністративних одиниць нижчого рівня (умовна назва – волость), які пропонувалось створити шляхом укрупнення сільрад, є наявність у межах сучасних адміністративних районів кількох підрайонів як зон впливу найбільш інфраструктурно значущого населеного пункту (містечка, селища). Орієнтовні розміри волості: площа – 0,2-0,4 тис. км<sup>2</sup>, населення – 10-15 тис. осіб. На кожен округ у такому варіанті припадатиме 15-25 волостей. Передбачалось, що нові адміністративні одиниці можуть об'єднуватись знизу в асоціації для координації економічного і соціального розвитку. Щоб не допустити гіперконцентрації людності і соціально-культурних закладів у столиці, що може бути побічним наслідком функціонування такої схеми адміністративного устрою, передбачалась також можливість перенесення деяких столичних структур в інші міста – регіональні центри. Важливо підкреслити, що пропонуванний варіант не розглядався як безпосередньо прикладний проект, а лише як суспільно-географічна модель організації двоступеневого устрою в Україні, яка має свої переваги і недоліки.

Щодо прогнозованих позитивних наслідків, то ліквідація однієї адміністративної ланки, забезпечивши багатократне зме-

---

<sup>259</sup> Дністрянський М.С. Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму геополітики / М.С. Дністрянський // Дзвін. – 1996. – № 6. – С. 93-107.

<sup>260</sup> Це питання висвітлено в працях Ю. Петюренка, Б. Заставецького, Г. Анісімової, А. Доценка, Л. Шевчук та ін.

ншення адміністративних одиниць, могла б бути передумовою значної економії коштів. Така модель дала б змогу змістити вагу соціально-економічного життя в глибину державної території, сприяючи консолідації і подоланню історичної роз'єднаності українських земель. *Можливі негативні наслідки визначаються такими моментами:*

1) територія України загалом дещо завелика для організації двоступеневої системи адміністративно-територіального устрою;

2) існуюча триступенева система адміністративно-територіального устрою дуже сильно “зрослася” з системою розселення;

3) докорінна реформа потребує великих витрат і могла б поглибити неорганізованість і неузгодженість різних підрозділів суспільства. Тому така пропонована модель має переважно методологічне значення, ніж безпосередньо прикладне. В практичному відношенні як різновид вузлового суспільно-географічного районування на міжрайонному рівні вона може бути використана для потреб регіональної політики.

З огляду на оптимальність триступеневої ієрархії адміністративного поділу для розмірів території України не докорінна зміна сучасної адміністративної системи може бути стратегічним напрямом її вдосконалення, окремі структурні зміни в межах існуючої ієрархії, які поліпшили б її суспільно-географічну якість і функціональні можливості (утворення і зміна окремих одиниць, уточнення їхніх меж, зміна центрів, упорядкування категорійності поселень та ін.). Зокрема, для усунення кількісних диспропорцій обласного поділу, приведення його у тіснішу відповідність з ієрархією інтегральних соціально-економічних центрів, подолання периферійності окремих регіонів, поліпшення конфігурації областей, зменшення затрат населення на доїзди до обласних центрів доцільно, на нашу думку, додатково створити в Україні такі три області: Уманську, Криворізьку і Маріупольську. Причому збільшення затрат на утримання адміністративного персоналу може бути компенсоване за рахунок зменшення затрат на здійснення процесу управління (через зменшен-

ня відстаней), а також за рахунок інших суспільних переваг і здобутків.

Однак повернемося до нинішніх проблем науково-теоретичного забезпечення адміністративної реформи, розв'язання яких потребує активізації досліджень проблематики адміністративного права й державного управління. Необхідно звернути особливу увагу на вироблення нових методологічних підходів до класифікації органів виконавчої влади, розмежування функцій політичного й адміністративного керівництва у сфері державного управління, визначення змісту відносин підпорядкування, підконтрольності й відповідальності органів виконавчої влади, а також на демократизацію та гуманізацію відносин влади з людьми. Виникла ситуація, при якій деякі сучасні процеси у сфері адміністративної діяльності взагалі не окреслені або набули якісно нового характеру, що передбачає їх наукове переосмислення. Сьогодні виникли протиріччя в існуючій практиці проведення адміністративної реформи й, зокрема, на ґрунті неможливості використання попередніх президентських указів для запровадження окремих елементів адміністративної системи.

На нашу думку, з метою посилення наукової обґрунтованості подальших заходів адміністративної реформи та усунення існуючих перешкод доцільно розширити та поглибити фундаментальні дослідження проблем організації та правового регулювання державного управління, виконавчої влади, її функцій та компетенції, державної служби, адміністративних процедур й управлінських послуг, юридичних актів управління, законності і державного контролю в управлінні, дисципліни й відповідальності державних службовців тощо. Тобто виникла необхідність поетапного вирішення найбільш складних питань організації виконавчої влади, формування структури її органів та запровадження нової ідеології їх функціонування.

По-друге, необхідно активізувати зусилля науковців і практиків щодо розв'язання завдань реформування українського адміністративного права, маючи на увазі створення оновленої доктринальної моделі адміністративного праворозуміння, орієнтацію її на запровадження принципу верховенства права, послідовне зближення з європейськими принципами й стандартами

адміністративного права. Проведення в Україні адміністративної реформи повинно супроводжуватись й реформою адміністративного права та оновленням адміністративного законодавства. Тим більше, що сьогодні нашими науковцями запропоновані напрями теоретико-методологічного дослідження нових для правової системи України явищ, пов'язаних із вдосконаленням адміністративної діяльності держави, запровадженням нових демократичних адміністративних процедур, адміністративної юстиції, комплексного вирішення законодавчих проблем адміністративного реформування.

По-третє, важливим є підвищення ролі учених-правознавців у науково-правовому забезпеченні адміністративної реформи, розширенні порівняльних досліджень проблем державного управління та адміністративного права, поліпшенні координації науково-теоретичних пошуків у цій галузі. Враховуючи, що на сьогодні проаналізовані проблеми правового забезпечення вже здійснених заходів з реформування державного управління, наведені конкретні приклади непослідовності, суперечливості, а в окремих випадках і спотворення цілей у реалізації адміністративної реформи у зв'язку з недотриманням вимог Конституції України про виключно законодавче регулювання повноважень, організації та порядку діяльності органів виконавчої влади, назріла необхідність прийняття низки нових законів.

Важливо посилити науково-концептуальний супровід найважливіших кодифікаційних робіт, спрямованих на правове забезпечення адміністративної реформи, у тому числі проектів Кодексу загальних адміністративних процедур, нового Кодексу України про адміністративні правопорушення й Адміністративно-процесуального кодексу. А для вирішення цього завдання доцільно поширити й поглибити творчі зв'язки науково-юридичних установ з Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, Уповноваженим Президента України з питань адміністративної роботи, профільним комітетом Верховної Ради України та віце-прем'єром Кабінету Міністрів України з питань адміністративної реформи з метою більш ефективного співробітництва щодо наукового забезпечення адміністративної реформи.

I, безумовно, ми не можемо оминати такий важливий елемент досягнення необхідного результату, як прискорення підготовки наукових кадрів вищої кваліфікації з проблем реформування державного управління й адміністративного права, удосконалення державної служби, запровадження адміністративної юстиції, гармонізації українського адміністративного права з адміністративним правом європейських країн, демократизації стосунків між владою й людиною.

Здійснюючи адміністративну реформу в Україні, дуже важливо, чи буде нова влада просувати реформу місцевого самоврядування, чи обере старий перевірений метод централізації та адміністрування? Україна може взяти також за основу якусь готову модель адміністративно-територіального устрою, яка ефективно працює у Європі, зокрема у Франції, Польщі чи Німеччині.

Основні принципи місцевого самоврядування по-французьки були закладені за революційних часів, наприкінці XVIII – на початку XIX стст. Велика французька революція проголосила принцип „єдиної і неподільної нації”. Можна сказати, що ця країна надзвичайно централізована, це традиція двохсотлітньої давнини. Місцеві громади там були жорстко підпорядковані центру.

Проте у 1982 році було проведено децентралізацію, і територіальні громади здобули дещо більшу самостійність. Через рік були прийняті закони про розподіл компетенцій між комунами, департаментами, регіонами і державою, а також про розділ джерел фінансування. Комуни – головна ланка місцевого самоврядування країни. Їх налічується понад 36 тисяч. В абсолютній більшості з них кількість мешканців не перевищує 2000 жителів. Комуни мають свої ради, і з-поміж їхніх членів обирається мер. Останній разом з депутатами формує робочий орган – муніципалітет. Мер вважається водночас держслужбовцем і головою місцевого самоврядування. Його діяльність контролюється муніципальною радою і комісаром республіки.

Округи ж і кантиони, як і більші об’єднання, вважаються місцевими органами державної влади. Далі, на рівні департаменту, знову можна побачити елементи місцевого самоврядування.



На рівні ж регіону цілком і повністю здійснюється тільки державна влада. Ключова роль у префекта, що представляє урядову владу і визначає всі аспекти діяльності на місцях.

А ще у Франції органи місцевого самоврядування можуть бути покарані за проведення соціальних або економічних заходів, необхідність яких не виправдана. Прикладом може бути судова справа комуни Монтмарі про муніципальну службу юридичних консультацій, що мала місце в 1970 році. Комуни загрозувало покарання за те, що вона нібито незаконно взяла на себе частину державних повноважень і витратила на створення такої служби кошти з бюджету. Місцевій владі довелося доводити, що через певну місцеву специфіку вона була вправі це зробити.

Цікавим є крок до Європи на місцевому рівні у Польщі. Для України як пострадянської держави, звичайно ж, цікавий досвід Польщі, що пройшла ту стадію постсоціалістичної трансформації, яку ми проходимо зараз і яку хоче прискорити новий уряд<sup>261</sup>. У 1990 році в країні набрав чинності закон, відповідно до якого місцеве управління має здійснюватися на принципах субсидій. У національних законодавчих актах були закріплені основні положення Європейської хартії про місцеве самоврядування. Базовою одиницею в цій системі було названо громаду – „гміну”. Головне завдання управлінських органів – надавати послуги жителям. У країні діє триступенева модель територіального поділу: гміна – повіт – воєводство. Перші два ступені є самоврядними органами місцевої влади, а третя ланка (воєводство) представляє державне адміністрування. Це означає, що держава впливає на діяльність органів місцевого самоврядування через воєводства. Нині в Польщі функціонує 16 воєводств (до адмінреформи їх було 49), 65 міст з правами повітів і 2 489 гмін.

Самоврядування в цій країні вважається недержавним інститутом, що вирішує суспільні завдання владними методами. Інститут цей юридично незалежний і водночас перебуває під наглядом владних органів, які контролюють дотримання законів.

---

<sup>261</sup> Трачук П.А. Участь громадян у місцевому самоврядуванні (На прикладі Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії) / П.А. Трачук // Матеріали міжнародної наукової конференції (Сніна, Словаччина). – Ужгород, 2001. – С. 194-201.

Влада в Польщі достатньо децентралізована. Щоправда уряд намагався зберегти високий рівень централізації влади, він перешкоджав встановленню самоврядування на рівні повіту. Розподіл на повіти і воєводства ще на початку 90-х років був у Польщі предметом запальних суперечок.

Причина їх полягала в тому, що спочатку передбачалося створення 8 або 10 воєводств, що привело б до втрати багатьма містами в Польщі цього рангу. Крім того, зменшилася б і кількість депутатів у сеймі. Врешті-решт, прийняли компромісний варіант: воєводств стало 16. Щоправда деякі нові воєводства виявилися дуже слабкими і фінансово не забезпеченими.

Дивлячись на Польщу, Україна може винести урок: не можна в нашій країні вводити пропорційну систему виборів без попередніх структурних змін системи місцевого самоврядування. „Пропорціналка” може звести до мінімуму зв’язок депутатів зі своїми виборцями. У Польщі цей чинник урівноважений потужною і дуже функціональною системою управління на місцях.

Хоча необхідно звернути увагу на те, що, за деякими оцінками, вдосконалення системи місцевого самоврядування в Польщі може зайняти ще 20–30 років.

Більш докладно доцільно зупинитись на реформах у Німеччині. У зв’язку із заявами наших політиків, що вони мають намір провести в Україні масштабні перетворення, щоб максимально наблизити Україну до європейських стандартів, варто врахувати всі помилки, яких допустились в інших країнах, щоб випадково їх не повторити. Наприклад, можна згадати, як при об’єднанні Німеччини був проігнорований позитивний досвід НДР. А якщо точніше – той фактор, що успіхів у соціальній сфері досягли здебільшого завдяки зусиллям саме місцевої влади. Після об’єднання в землі колишньої НДР були зроблені величезні фінансові вливання, однак негативну роль відіграв брак кваліфікованих фахівців у сфері комунального права, управління і фінансів. Реформування в Східній Німеччині виявилось занадто кардинальним і різким, що не могло не відгукнутися певними потребами в різних верствах населення.

У кожній федеральній землі Німеччини існують: з'їзди міст (для міст не районного підпорядкування), Союз міст і громад (для муніципалітетів районного підпорядкування) і З'їзд районів (для районів). Є й одне загально-федеральне об'єднання – Німецький союз міст і громад і Німецький з'їзд районів.

Завдання, що їх виконують комуни, діляться на „добровільні” і „обов'язкові”. Перші в повній компетенції комунальної Ради, що визначає, чи будуть вони вирішуватись, і якщо так, то яким чином. Це такі проблеми, як забезпечення населення водою й енергією, питання культури, спорту, а також соціального характеру. Фінансові ресурси комуни йдуть насамперед на вирішення „обов'язкових” завдань, і тільки кошти, що залишилися, можна використати для вирішення завдань „добровільних”.

Що стосується України, то адміністративно-територіальний устрій, що пройшов тривалу й непросту історію, нині на порозі чергових змін. За останні 1000 років внутрішні, адміністративні кордони змінювали десятки разів – від удільних князівств періоду Київської Русі до Великого князівства Литовського і воєводств Речі Посполитої, часів Гетьманщини, Російської імперії і, нарешті, Радянського Союзу.

Нинішні українські політики вважають і самі переконують громадськість (суспільство) у необхідності адміністративно-територіальної реформи, обґрунтовуючи перспективи розвитку регіонів у разі її прийняття. Громади мають вирости кількісно, отримати більше повноважень. З областей планується виділити райони та регіони, а владні повноваження передати на рівень територіальної громади. У результаті реалізації реформи планується утворити трирівневу адміністративну систему. Громади об'єднуюватимуть не менш ніж 70 тис., регіони – не менш ніж 750 тис. мешканців. У цілому в Україні має бути близько 4000 громад, близько 250 районів і 33 регіони. Слід додати, що ще залишаться області, які принаймні поки що змінювати ніхто не планує. Обґрунтування такої реформи політики зводять до того, що чинна система адміністративно-територіального устрою не надає можливостей для нормального розвитку регіонів.

Всі ці аргументи носять, однак, дискусійний характер. По-перше, неприпустиме механічне об'єднання територіальних

громад, по-друге, реформа поки що не має фінансового забезпечення, і по-третє, нині актуальнішою є проблема надмірної централізації державного бюджету України – у регіонів забирають занадто багато коштів. Окремі практики, наприклад, пропонують рухатися до паритетного формування державного і місцевого бюджетів – 50 на 50, а 10 %, що їх збирають у регіонах, пропонується залишити місцевій владі „на виконання повноважень”. Автор також пропонує порушити питання про податок на нерухомість, що має додати нових ресурсів місцевим властям.

Безумовно, сьогодні реформа може привнести значних ризиків для села. Забравши із села сільраду, слідом підуть школа і фельдшерсько-акушерський пункт, а з ними і люди.

Практика показує, що адміністративно-територіальна реформа повинна здійснюватись зовсім по-іншому. Необхідно ліквідувати державні адміністрації та створити виконкоми, щоб усунути двовладдя на обласному і районному рівнях. А передача значної кількості повноважень від президента Верховній Раді та уряду створить в Україні більш збалансовану систему влади. І тільки тоді можна приступати до здійснення територіальної реформи.

Однак реформа серед науковців, політиків і практиків має як прихильників, так і противників, і поки що очевидний позитивний ефект від неї сприймається не всіма.

Насамперед треба чітко сформулювати, що ми розуміємо під реформою місцевого самоврядування. Є кілька підходів. З одного боку, ми вже маємо зафіксоване в Конституції, в українському законодавстві, у Європейській хартії місцевого самоврядування право на місцеве самоврядування, яке реалізують місцеві громади. Самоврядування означає виконання певних повноважень під власну відповідальність, незалежно від адміністративного контролю. Та виникає питання: по-перше – якого обсягу ці повноваження, по-друге – чи мають громади реальну спроможність їх виконати. Європейська хартія спеціально підкреслює: самоврядування – це і право, і реальна спроможність виконувати обов'язки.

Тому під реформою місцевого самоврядування розуміють передусім створення умов для виконання покладених на нього функцій, уточнення цих функцій, становлення механізму підконтрольності органів самоврядування в державі в частині делегованих нею повноважень і створення умов для реальної можливості виконувати ці делеговані повноваження.

Однак якщо до цієї проблеми придивитися уважніше (підійти практично), то виявляється, що в рамках існуючого сьогодні в Україні законодавства розв'язати її практично неможливо. Передусім це пов'язано із зазначеною проблемою спроможності, що має бути не лише ресурсною, а й кадровою. І навіть ресурсна неспроможність дуже часто пов'язана не з браком допомоги з боку держави, а з тим, що всі власні повноваження місцевого самоврядування представницькі органи територіальної громади можуть виконувати лише за відповідальності перед самою громадою, а власних засобів не мають жодного. Тому й виникає питання, чи не варто придивитися до територіальної основи місцевого самоврядування, тобто тієї бази, на якій здійснюється самоврядування. Звідси випливає ідея перегляду територіального устрою, тісно пов'язана із забезпеченням можливостей місцевого самоврядування здійснювати свої функції.

Є й інший підхід – спроба запровадити регіональне самоврядування поряд із місцевим. Тобто, крім самоврядування територіальної громади, – самоврядування району чи навіть області. Необхідно відмітити, що це вимагає додаткових змін у Конституцію, оскільки сьогодні вона не передбачає регіонального самоврядування, а районні та обласні ради, згідно зі ст. 140, представляють спільні інтереси територіальних громад на відповідній території.

Усі ці три напрями реформування пов'язані між собою. Частково до них можна додати і четвертий напрям, який певним чином пов'язаний з кадровою спроможністю здійснювати самоврядні повноваження. Йдеться про спосіб формування відповідних представницьких чи виборних органів: за якою системою їх обирати.

Фактично сьогодні дискусія точиться навколо двох позицій: як реорганізувати територіальну базу місцевого самовряду-

вання і як обирати представницькі органи. Що ж до питання регіонального самоврядування, то воно, на нашу думку, ще не на часі.

*Для здійснення реформи необхідно уявити чотири речі.*

⇒ *Перший рівень* – законодавчий: треба прийняти відповідні законодавчі акти. Реформа місцевого самоврядування потребує внесення змін до великої кількості законів та підзаконних актів. Кількість законів, що підлягають змінам, пов'язана з тим, у скількох законах виписані повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. А вони згадуються не лише в базових законах про місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації, а й у безлічі інших, навіть таких, як закон про медичне обслуговування й санітарний догляд чи, скажімо, про пожежну безпеку. Йдеться про те, щоб інвентаризувати законодавчу базу й зібрати всі положення, які регламентують повноваження місцевої влади та державних адміністрацій, в один нормативний акт. Це не кодифікація, а скоріше систематизація законодавства в цій галузі. Оскільки дуже часто сільська рада чи сільський голова навіть не знають, що є такий закон, за яким їм доручено щось робити. Ніхто цього не фінансує, лише приходять і штрафують у разі невиконання. Підзаконних актів теж дуже багато, але те, що доведеться їх упорядкувати, навіть корисно. Скажімо, сьогодні питання адміністративно-територіального устрою навіть Верховна Рада України вирішує на підставі Положення, затвердженого Президією Верховної Ради УРСР на початку 1980-х років. Інших нормативних актів немає. Переглянути всілякі старі відомчі інструкції, абсолютна більшість яких досі не зареєстрована в Міністерстві юстиції, корисно і потрібно. Адже, відповідно до Конституції, нормативний акт чинний тоді, коли він загальновідомий, опублікований і зареєстрований у Міністерстві юстиції, що означає, що він пройшов перевірку на відповідність системі законодавства і на відсутність порушення прав громадян.

⇒ *Другий рівень* – інституційний: треба виконати ці акти, запровадивши відповідні інституції.

⇒ Ці два рівні очевидні. *Що стосується третього* – це необхідність спеціально-психологічних змін у свідомості суспільства, переорієнтації його на те, аби сприйняти ці реформи, а не відторгнути. А це вимагає відповідної роз'яснювальної роботи.

⇒ *I четвертий складник* – моніторинг запровадження. Треба спостерігаючи за тим, як реалізуються заходи, спрямовані на реформування, мати механізм швидкого реагування для виправлення допущених помилок та усунення небажаних наслідків.

З цих чотирьох стадій, що їх має проходити реформа, нині нагальний етап – відпрацювання законодавчої бази й плану інституційного її запровадження. І тому сьогодні головна дискусія точиться навколо того, як саме має виглядати реформа місцевого самоврядування – не її ідея, а конкретне втілення. І, звісно, сьогодні паралельно потрібно проводити громадське обговорення проблеми, аби виробити її суспільне сприйняття і, з іншого боку, підправити деякі речі, що при моделюванні виглядають так, а при запровадженні можуть бути зовсім іншими.

Необхідно врахувати, що органи самоорганізації населення є структурами, що належать до сфери громадянського суспільства. Коли ж йдеться про самоврядування як здійснення певних владних повноважень суб'єктами політичного життя, постає питання, що і хто є джерелом влади: народ у цілому чи окремі його частини – громади? Сьогодні у Європі державницька концепція місцевого самоврядування є загальноприйнятою. У Конституції України чітко зазначено, що джерелом влади є народ, і він не може генерувати дві різні влади: одну для державних, другу – для органів місцевого самоврядування. Відсутність суверенітету територіальної громади визначає обмеження її владних прав з боку суб'єкта влади, який, являючи собою джерело влади, формує загальне правове поле, що в ньому функціонує громада, здійснюючи свою волю у встановлених ним межах. Отже за моделі унітарної держави уповноважувати громади на здійснення влади може лише народ. Якщо первинним джерелом визнати громади, то матимемо федералістську модель, де суверенна громада – суб'єкт федерації.

Місцеве самоврядування отримує свої повноваження від держави у двох формах: частину його – так звані власні повноваження – органи самоврядування здійснюють у повному обсязі без будь-якого адміністративного контролю з її боку. У царині здійснення делегованих повноважень ці органи мають діяти під її адміністративним контролем.

Що ж до самоорганізації населення як одного із секторів громадянського суспільства, то сьогодні на заваді його розвитку – певна пасивність самих громадян на місцях. Зрештою, активність населення, спрямована на його самоорганізацію, більша саме там, де існує певне протистояння населення й органів місцевої влади.

Таким чином починати треба не з адміністративно-територіальної реформи, а з реформи суспільного публічного врядування. Адмінреформа є лише однією зі складових цього напрямку реформи. Інша складова – це політична реформа, окрема реформа виборчого законодавства, адміністративна реформа, і, нарешті, бюджетно-фінансова реформа. З цього погляду ми сьогодні не бачимо системи і навіть звичайної логіки для реформи суспільного врядування. Тому і виникають підозри, що істинні цілі адміністративної реформи цілком відмінні від декларованих з тих чи інших трибун політиками. І такі підозри виникають у багатьох, а саме, що фактично реальні цілі нинішньої законодавчої адмінреформи не пов'язані навіть з оптимізацією територіального устрою України.

З цього напрошується висновок, що перш ніж проводити реформу, потрібно визначитися з логікою реформи публічного самоврядування в цілому, а вже потім із логікою адміністративної реформи.

По-друге, починати слід із розширення повноважень місцевого самоврядування, а також з чіткого визначення функцій для кожного його рівня.

По-третє, потрібно виходити на хоча б часткову бюджетну автономію, інакше така реформа втрачає сенс. І останнє: з реформою не треба поспішати, треба все обрахувати, зробити її системною і лише після цього здійснювати.



#### **4.4. Перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців: проблеми та перспективи**

Україна знаходиться на порозі рішучих змін, зумовленим вибором європейського вектора розвитку. Це вимагає серйозного реформування державного управління та місцевого самоврядування насамперед через розробку ефективної кадрової політики, поліпшення кадрового забезпечення державного управління та місцевого самоврядування шляхом організації, функціонування та змістового наповнення підготовки та перепідготовки фахівців публічної влади, в тому числі муніципального управління.

Успішний розвиток теорії управління в Україні тісно пов'язаний з вдалим практичним вирішенням проблеми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів, яка б враховувала зміни у змісті та ролі фактора управління в розвитку економіки на різних управлінських рівнях та у різних сферах функціонування держави.

Саме тому для науковців сьогодні всебічний аналіз державних та муніципальних реалій є одним із найневідкладніших завдань.

Відомо, що успішний розвиток будь-якої країни безпосередньо залежить від рівня освіти, досягнутого її громадянами, бо саме освіта зумовлює розвиток усієї системи суспільних відносин і становлення громадянського суспільства. А відповідальність за створення можливостей для належної освіти своїх громадян несе держава через відповідні форми та засоби державного управління. Однак, виконання цих функцій неможливо забезпечити без професіоналізму власного кадрового складу. Сучасні соціальні, економічні, політичні та глобалізаційні процеси в Україні формують нові вимоги до професіоналізації державної служби. Нові системні зміни, що відбуваються в нашій державі, фактично змінюють зовнішнє середовище діяльності державного апарату як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях, а тому вимагають нового системного підходу при аналізі складних суспільно-політичних явищ та запровадження якісно інших підходів та стандартів управління діяльності. Сьогодні вима-

гає системної та комплексної підготовки майбутніх державних службовців та забезпечення належного рівня професіоналізму державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, що вже обіймають певні посади.

Незважаючи на той факт, що за останні роки функції та роль державного управління у житті суспільства набагато розширилися та ускладнилися, українська модель підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів як державного, так і муніципального рівнів формується надзвичайно повільно, особливих зрушень у формуванні якісного кадрового потенціалу державного управління не відбувається, а існуючий рівень підготовки управлінських кадрів не відповідає сучасним реаліям.

Останніми роками дослідження цих проблем набуло значного поширення в наукових колах України. Так, питання, пов'язані з розробкою ефективної кадрової політики, поліпшення кадрового забезпечення державного управління та місцевого самоврядування, включаючи різні аспекти організації, функціонування та змістового наповнення підготовки та перепідготовки фахівців публічної влади посідають важливе місце в дослідженнях таких провідних учених, як Н. Артеменко, В. Бакуменко, Т. Іванова, В. Князєв, Т. Кононенко, В. Луговий, Н. Липовська, Г. Литвинов, Ю. Максимович, А. Мельник, О. Мельников, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Оболенський, Н. Протасова, О. Слюсаренко, М. Снітчук та ін.

Дослідження цих та інших вітчизняних науковців доводять, що останнім часом підвищуються вимоги до професіоналізму державних службовців, під яким розуміють сукупність спеціальних знань, умінь та навичок (компетентність), кращих особистих якостей, включаючи моральні та етичні, а також способи використання їх у професійній діяльності. Розглядаючи компетентність державних службовців, В. Олуйко зокрема визначає її як ступінь професійного досвіду, властивий кадрам управління в рамках конкретної посади<sup>262</sup>. За О. Оболенським, компетентність

---

<sup>262</sup> Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: монографія / В.М. Олуйко. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. – С. 207-211.

державного службовця – це певний рівень його інтелектуально-го, психологічного та функціонального стану, який відображає конкретні сфери професійної діяльності та зумовлює у своїй єдності якісну визначеність професіонала. Це також наявність глибоких фахових знань у певній галузі чи сфері діяльності, вміння аналізувати та прогнозувати розвиток ситуацій та використовувати здобуті на практиці знання щодо вирішення певних проблем, а також правомочність вирішувати їх, уповноваженість відати певними справами<sup>263</sup>.

Досліджуючи питання компетентності, можемо відзначити окремі дослідження проблеми якості підготовки, перепідготовки державних службовців, удосконалення добору, розстановки й підготовки кадрів державного управління та місцевого самоврядування, які знайшли своє відображення в науковому доробку В. Лугового, В. Князева та інших<sup>264</sup>.

Розглядаючи питання фахової компетенції, розуміємо, що вона вимагає значних особистих зусиль щодо самопідготовки, самовдосконалення та постійного підвищення державним службовцем рівня власних професійних знань. Однак це можливо виключно за умов належної мотивації праці. Саме тому роботи багатьох науковців висвітлюють проблеми мотивації праці державних службовців. Так, Н. Артеменко зазначає, що підвищення професійної компетентності та кар'єрного зростання державних службовців за допомоги мотивації відіграє значну роль у системі державного управління<sup>265</sup>. А Ю.Максимович вважає, що вирішення основних проблемних питань у системі підвищення кваліфікації державних службовців можливе за умов здійснення необхідних інвестицій у розвиток кадрового ресурсу та створен-

---

<sup>263</sup> Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – С.156.

<sup>264</sup> Луговий В. Проблеми та пріоритети удосконалення добору, розстановки й підготовки кадрів державного управління в Україні / В. Луговий, В. Князев, В. Куценко, Г. Литвинов // Вісник УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 5-19.

<sup>265</sup> Артеменко Н. Мотивація як чинник підвищення професійної компетентності та кар'єрного зростання державних службовців / Н. Артеменко // Зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. – 2008. Випуск 2.

ня потужної горизонтальної інфраструктури управління процесом європейської інтеграції у всій системі державних органів<sup>266</sup>.

Сьогодні реалії змушують науковців шукати нові стандарти підготовки фахівців з державного управління. Так, Н Липовська вважає, що освітньо-професійні програми підготовки магістрів державного управління мають розвиватися у таких напрямках: здійснення їх європейської акредитації; забезпечення опанування слухачами сучасною європейською ідеологією діяльності органів влади (створення умов для реалізації прав і свобод громадян, підвищення якості надання управлінських послуг та прозорості управлінських процесів); опанування новітніми управлінськими технологіями; виховання патріотизму в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції<sup>267</sup>. Безумовно, навчальним закладам нелегко задовольнити ці та інші вимоги до підготовки сучасного управлінця в контексті сьогоdnішніх реалій та вимог суспільства. В процесі навчання управлінців навчальний заклад повинен не лише дати професію, а й розвивати особистість, ціннісні пріоритети на основі наявного рівня інтелектуального розвитку нації, її менталітету та творчого використання елементів світового досвіду управління. Але для цього, насамперед, необхідна концепція української моделі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінців.

Реалізація мети щодо підвищення професіоналізму державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування неможлива без врахування та впровадження у вітчизняну практику кращого зарубіжного досвіду. Вивчення особливостей навчання державних службовців у розвинених країнах необхідне для розробки рішень щодо модернізації системи професійного навчання та підвищення кваліфікації посадових осіб органів державної влади всіх рівнів в Україні. Значну увагу вивченню такого досвіду приділяють у своїх працях Т.Кононенко, В.Луговий, А.Мельник, О.Оболенський, Г.Опанасюк,

---

<sup>266</sup> Максимович Ю. Проблеми підвищення кваліфікації державних службовців [Електронний ресурс] / Ю. Максимович. – Режим доступу: [www.repository.hneu.edu.ua](http://www.repository.hneu.edu.ua).

<sup>267</sup> Липовська Н. Напрями підвищення якості професійної підготовки державних службовців / Н. Липовська // Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління. – 2009. – № 1. – С. 95-104.

Ж.Таланова, В.Чмига та ін. У працях зазначених учених розглядаються проблеми підготовки і використання керівних кадрів державної служби, тенденції підготовки державних службовців у країнах Центральної та Східної Європи<sup>268</sup>.

Послуги навчального закладу в підготовці, перепідготовці, підвищенні кваліфікації кадрів мають спрямовуватись, насамперед, на задоволення потреб замовника, тобто суспільства в особі органів державної влади та місцевого самоврядування. Для будь-якої організації, незалежно від форми власності та відомчого підпорядкування, на будь-якому етапі суспільного розвитку держави немає важливішої діяльності, ніж підбір та формування кадрового резерву. Слова Пітера Друкера: «Майбутнє суспільство повинно ґрунтуватися на знаннях» ніколи не втраять своєї актуальності<sup>269</sup>.

Слід зазначити, що для ефективної організації навчання управлінського персоналу важливу роль відіграють педагогічні підходи, які забезпечують якість та ефективність навчання кадрів для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, здатних ефективно працювати в жорстких умовах внутрішньої та міжнародної конкуренції, поєднати високу культуру та глибокі фундаментальні знання з умінням організувати справу й управляти діяльністю різних ланок і структур, формуючи, таким чином, державну і муніципальну еліту України.

Сьогодні існує значна кількість навчальних закладів, які готують фахівців з управління. Однак підготовка кадрів не вичерпується лише підготовкою висококваліфікованого фахівця у вищому навчальному закладі. У сучасних умовах виникає проблема підготовки та перепідготовки кадрів, які вже працюють в органах державного управління та місцевого самоврядування, а також депутатів місцевих рад різних рівнів, сільських, селищних, міських голів, половина з яких в ході виборів обираються

---

<sup>268</sup> Мельник А. Зарубіжний досвід підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: проблеми імплементації в Україні [Електронний ресурс] / А. Мельник, Т. Кононенко. – Режим доступу: [www.dridu.dp.ua](http://www.dridu.dp.ua) /vidavnictvo /2012/2012\_01(12) /12mafpiu.pdf

<sup>269</sup> Іванова Т. Система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: сучасний стан і перспективи розвитку / Т. Іванова //ВІСНИК Центральної виборчої комісії – 2008. – №2 (12). – С. 73-75.

вперше, що викликає потребу в набутті ними знань, необхідних для виконання нової ролі. Не можна ігнорувати також проблему плинності кадрів в органах державної влади та місцевого самоврядування, зумовлену як відсутністю мотивації, в тому числі і фінансової, так і бажанням нових керівників неодмінно замінити всі «старі» кадри. Крім цього, за Законом України «Про державну службу» №3723–ХІІ від 16.12.1993 року, державні службовці підвищують свою кваліфікацію постійно, в тому числі через навчання у відповідних навчальних закладах, як правило, не рідше одного разу на п'ять років<sup>270</sup>.

Ці та інші проблеми в сфері державного управління вимагають розробки чіткої системи спеціальної підготовки та мережі закладів, які могли б надати відповідні освітні послуги на належному рівні. Одним із провідних навчальних закладів у цій важливій сфері сьогодні є Національна академія державного управління при Президентові України, а також обласні центри перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій.

Проблема підвищення кваліфікації державних службовців потребує не тільки вирішення питання щодо формування системи та створення мережі підготовки, а й наповнення її новим змістом. Службовці органів державної влади та місцевого самоврядування повинні мати більший ступінь спеціалізації, яка враховуватиме особливості їх діяльності. У них відмінні функції, і це вимагає інших методів їх реалізації, а отже і змісту навчання. Важливим у вирішенні цього завдання є вміле поєднання викладання науково-теоретичних основ державного управління та застосування набутих знань на практиці. А це, на наше переконання, може реалізовуватися лише шляхом залучення до навчального процесу як науковців, так і практиків, тобто працівників органів державного управління вищого рівня.

Не можна не погодитися з думкою Т.Іванової щодо змісту освіти, що слід подбати і про те, щоб державні та му-

---

<sup>270</sup> Про державну службу: Закон України // Відомості Верховної Ради, 1993.– № 52.– Ст. 490.

ніципальні службовці могли отримати підготовку з окремих дисциплін, які дають змогу керівникові та спеціалісту почувати себе впевнено у ринкових умовах, а саме: менеджмент, маркетинг, економіка, зокрема економіка регіонів, управління комунальною власністю, а також з низки соціальних і психологічних дисциплін. Тут доречним стане досвід західних країн, зокрема Польщі і Франції, де при підготовці розмежовують освіту керівника і спеціаліста<sup>271</sup>.

Якщо на практиці центри підвищення кваліфікації в областях працюють над вирішенням цих та інших питань і готові надавати освітні послуги, то досить важливою є проблема фінансування підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів. Так, у провідних країнах світу на ці потреби виділяють від трьох до семи відсотків фонду заробітної плати, адже підвищення кваліфікації дає змогу службовцям почувати себе більш упевненими у своєму майбутньому, відповідальніше працювати з населенням, яке проживає на підвідомчій території. Раніше і в нашій країні у витратах передбачалася стаття на підготовку кадрів, але сьогодні з цими питаннями є певні проблеми, особливо це стосується підготовки службовців органів місцевого самоврядування. На нашу думку, необхідно було б передбачити в бюджетах усіх рівнів – від сільського до загальнодержавного – окремим рядком кошти на перепідготовку кадрів та підвищення їх кваліфікації і внести відповідні зміни до законодавства щодо місцевого самоврядування та бюджетної системи. Без такого підходу вирішення цих проблем залишиться на рівні добрих побажань.

Таким чином, ефективне функціонування системи державного управління, її економічний та соціальний розвиток неможливі без високопрофесійного персоналу – персоналу нового типу, саме управлінського апарату, спроможного приймати рішення та забезпечувати успіх соціальноекономічних і політичних перетворень.

---

<sup>271</sup> Іванова Т. Система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: сучасний стан і перспективи розвитку / Т. Іванова // ВІСНИК Центральної виборчої комісії. – 2008. – №2 (12). – С. 73–75.

Керівництву держави та всім нам необхідно чітко розуміти – сучасний кадровий потенціал держави без належної системи підготовки, підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів неспроможний до принципових змін, які диктує сучасний рівень суспільного розвитку. Тому виникає потреба в подальшому дослідженні зазначених питань і розробці концепції впорядкованої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.



## Список використаних джерел

1. Конституція України: офіц. текст: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.] // Відомості Верховної Ради України – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Водний кодекс України від 06 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
3. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Голос України. – 2010. – №229-230.
4. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
5. Про державну службу: Закон України // Відомості Верховної Ради, 1993.– № 52.– Ст. 490.
6. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 1491.
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України – 2004. – № 9. – Ст. 79.
8. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності: Закон України № 1105-XIV від 23 вересня 1999 р. // Офіційний вісник України. – 1999.– № 42. – Ст. 2080.
9. Про захист прав споживачів : Закон України № 1023-XII від 12 травня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України – 1991. – № 30. – Ст. 379.
10. Про звернення громадян : Закон України: офіц. текст: станом на 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
11. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
12. Про міліцію: Закон України: офіц. текст: станом на 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР – 1991. – № 4. – Ст. 120.

13. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
14. Про молодіжні та дитячі громадські організації : Закон України № 281-XIV від 1 грудня 1998 // Відомості Верховної Ради України – 1999.– № 1. – Ст. 2.
15. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України № 1977-XII від 13 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України – 1992. – № 12. – Ст. 165.
16. Про національні меншини в Україні: Закон України № 2494-XII від 25 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 529.
17. Про професійних творчих працівників та творчі спілки : Закон України № 554/97-ВР від 7 жовтня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України – 1997.– № 52. – Ст. 312.
18. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України № 1045-XIV від 15 вересня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України – 1999.– № 45. – Ст. 397.
19. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України №1264-XII від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
20. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України № 2493-III від 7 червня 2001 року. Юридичний вісник України. 2001, 28 липня – 3 серпня 2001. С. 7 13.
21. Про Товариство Червоного Хреста України : Закон України № 330-IV від 28 листопада 2002 р. // Відомості Верховної Ради України – 2003. – № 5. – Ст. 47.
22. Про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини: Закон України: офіц. текст: за станом на 23 грудня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1998.– № 20. – Ст. 99.
23. Рішення КСУ «У справі щодо офіційного тлумачення статей 3, 23, 31, 47, 48 Закону України "Про інформацію" та статті 12 Закону України "Про прокуратуру" (справа К.Г.Устименка)» // Офіційний вісник України. – 1997. – № 46. – Ст. 126.
24. Рішення КСУ № 2-зп від 23.06.1997р. у справі про акти органів Верховної Ради України).

25. Рішення КСУ № 3-рп/99 від 08.04.1998 р. (у справі про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному [господарському – М.С.] суді)
26. Рішення КСУ № 6-рп/2002 від 26.03.2002 р. (справа про охорону трудових прав депутатів місцевих рад)
27. Про засади державної політики України в галузі прав людини: Постанова Верховної Ради України: офіц. текст: № 757 – XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua /.../laws/main.cgi?nreg=757 – 14
28. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – ст. 2434.
29. Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 7 липня 1997р. № 620/97 // Урядовий кур'єр. – 1997. – № 123 – 124.
30. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998р., № 810/98 // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 141 – 142.
31. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності. Указ Президента України від 10.06.1997 № 503/97// [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/503/97>
32. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 36.
33. Про затвердження зразків свідоцтв про реєстрацію громадського об'єднання як громадської організації чи громадської спілки та про акредитацію відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації: постанова Кабінету Міністрів України від 26 грудня 2012 р. № 1193 // Офіційний вісник України. – 2012. - № 99. – Ст. 33.
34. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади органів господарського управління та контролю, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.1992. - № 731 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/731-92-%D0%BF>

35. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2001. - № 376 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/376-2001-%D0%BF>
36. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. –2008 . – № 86. – Ст. 100.
37. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007. - № 950 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF/> page2
38. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999. - № 2263 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-%D0%BF>
39. Про реєстрацію символіки громадського об'єднання: постанова Кабінету Міністрів України від 19 грудня 2012 р. № 1209 // Офіційний вісник України. – 2013 р. – № 1. – Ст. 84.
40. Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2004 р.- N 150 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/150-2004-%D0%BF>
41. Про затвердження Положення про Єдиний реєстр громадських формувань: наказ Міністерства юстиції України від 19 грудня 2008 року № 2226/5. // Офіційний вісник України.– 2008. – № 99. – Ст. 3279.
42. Про затвердження форм для подання запиту на отримання публічної інформації: наказ Міністерства юстиції України від 26.05.2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 39. – Ст. 350.
43. Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних з визнанням недійсними актів державних чи інших органів:

Роз'яснення президії Вищого арбітражного суду України від 26.01.2000 № 02-5/35.

44. Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян: постанова Пленуму Верховного Суду № 13 від 03.12.97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/.../main.cgi?nreg=v0013700 – 97
45. Постанова колегії суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 22 червня 2010 р. у справі ПП «Продмагмет» проти Кіровоградської митниці. Вісник Верховного Суду України. 2010 (12): 5–6.
46. Постанова колегії суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 27 квітня 2010 р. у справі Алавердян Р.А. проти виконавчого комітету Феодосійської міської ради Автономної Республіки Крим. Вісник Верховного Суду України. 2010 (7): 13–14.
47. Про нормативно-правові акти. Проект Закону №7409. - дата реєстрації: 01.12.2010 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=39123](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123)
48. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики: навч. посіб. /В.Б. Авер'янов. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
49. Адміністративне право України: підруч. /Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – С. 158–159.
50. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т.; ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – Т. 1. Загальна частина. – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
51. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і ф-тів /Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гарашук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – 528 с.
52. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина / За ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. – К.: КМУЦА, 1996. – 177 с.
53. Административное право и административный процесс: старые и новые проблемы (Выступление Л. А. Сергиенко) // Государство и право. – 1998. – № 8. – 32 с.

54. Административное право: учебник; под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова. – М., 1999.– 728 с.
55. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина: навч. посіб. /І.О.Іерусалімова, І.О.Іерусалімов, П.М.Павлик, Ж.В.Удовенко. – К.: Знання, 2007. – 223 с.
56. Александрова Н.В. Деякі проблеми розвитку законодавства з питань нормотворчої діяльності органів виконавчої влади // Правова держава. Щорічник наукових праць. Випуск 14. – К.. 2003. – С. 253-261.
57. Алексеев С.С. Право: Азбука, теория, философия: опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 1999. – 711 с.
58. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – 2-е изд. – М.: БЕК, 1995. – 320 с.
59. Арістотель. Політика / Пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. - К.: Основи, 2000. - 239 с.
60. Артеменко Н. Мотивація як чинник підвищення професійної компетентності та кар'єрного зростання державних службовців / Н. Артеменко // Зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ при Президентові України. – 2008.
61. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : [учебник для юридических вузов и факультетов] / Баглай М.В. – М. : Издательская группа НОРМА–ИНФРА • М, 1998. – 752 с.
62. Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правовое понимание на грани двух веков) /Байтин М.И. – Саратов : СГАП, 2001. – 416 с.
63. Басараб М.М., Токар М.Ю. Громадські організації Закарпаття в боротьбі за державність України (кінець 80-х – початок 90-х років ХХ століття): монографія /М.М.Басараб, М.Ю.Токар. – Ужгород: Видавництво „Карпати”, 2009. - 336 с.
64. Басков В. Все ли равны перед законом и судом? /В.Басков // Совет. юстиция. – 1993. – № 9. – С. 22–23.
65. Батанов О.В. Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми території та практики) /О.В.Батанов // Право України. – 2001. – №2. – С. 43- 46.
66. Батанов О.В. Територіальна громада - основа місцевого самоврядування в Україні /О.В. Батанов; ред.: В.Ф. Погорілко; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К., 2001. – 259 с.

67. Батанов О.В. Органи самоорганізації населення. Як вони бачать-ся в Києві / О.В. Батанов// Віче. – 2002. – №10. – № 10 (127).– С. 5-12.
68. Бачило И.Л. Факторы, влияющие на государственность /И.Л.Бачило // Государство и право. – 1993. – № 7. – С.21-30.
69. Бербешкина З.А. Справедливость как социально-философская категория / Бербешкина З.А. – М.: Мысль, 1983. – 204 с.
70. Бондарь Н.С. Конституционное измерение равноправия граждан Российской Федерации /Н.С. Бондарь, Ю.В. Капранова – Ростов-на-Дону : Изд-во Рост. ун-та, 2002. – 192 с.
71. Безнасюк А.С. Судебная власть / А.С. Безнасюк, Х.У. Рустамов. – М.: ЮНИТИ – ДАНА: Закон и право, 2002. – 455 с.
72. Бесчастний В.М. Громадські об'єднання в Україні: навч. посіб. / [В.М.Бесчастний, О.В.Філонов, В. М. Субботін та ін] ; за ред. В. М. Бесчастного. – К.: Знання, 2007. – 415 с.
73. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак. /Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Парашук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – Х., 2001. – 528 с.
74. Бондарь Н.С. Конституционное измерение равноправия граждан Российской Федерации /Н.С. Бондарь, Ю.В. Капранова. – Ростов-на-Дону : Изд-во Рост. ун-та, 2002. – 192 с.
75. Буздуган Я. Правові засади участі громадських організацій у здійсненні громадського контролю // Віче. – 2012. – № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/3165/>
76. Ващук О. Правові аспекти формування політики сталого розвитку територіальних громад /О. Ващук, П. Трачук //Матеріали міжнародної наукової конференції. – Ужгород, 2004. – С. 28–33.
77. Ващук О.М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандид. юрид. наук : спец. 12.00.02 „Конституційне право” / О.М. Ващук. – К., 2004. – 17 с.
78. Ведяхина К.В. Равенство перед законом – принцип російського права / К.В. Ведяхина // Вестник Волжского университета. – 1999. – № 6. – С. 34–40.

79. Ведерніков Ю.А. Адміністративне право України: навч. пос. /Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 336 с.
80. Великий тлумачний словник сучасної української мови; уклад. і гол. ред. В.Т. Бусол. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
81. Волинка К.Г. Механізм забезпечення прав і свобод особи: питання теорії і практики: [Текст]: дис. ...канд. юрид. наук / К.Г. Волинка; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. – К., 2000. – 177 с.
82. Воротін В.Є. Регуляторна політика для неурядових організацій: путівник / [В.Є.Воротін, Р.О.Куйбіда, Д. В. Ляпін та ін.]; за ред. Д. В. Ляпіна, К. М. Ляпіної – К.: Інститут Конкурентного суспільства, 2008.– 43 с.
83. Гаєва Н.П. Об'єднання громадян – суб'єкти конституційно-правових відносин / Н.П. Гаєва // Часопис Київського університету права. – 2007. – № 3. – С. 63–68.
84. Гаєва Н.П. Поняття та сутність політичної партії / Н.П. Гаєва // Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Випуск 16. – К., 2005. – С. 231-240.
85. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. — М.: Юристъ, 2002. – 410 с.
86. Гегель Г.В. Ф. Философия права. – М., 1990. – 524 с.
87. Гейда О.В. Теоретико-правові основи організації та діяльності політичних партій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 „Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень” / О.В. Гейда. – Харків, 2005. – 20 с.
88. Герасименко С.Г. Співвідношення понять «судовий контроль», «прокурорський нагляд» та «відомчий контроль» на досудових стадіях кримінального процесу / С.Г. Герасименко // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2009. – №1. – С. 193–202.
89. Гетьман Є.А. Нормотворчий процес органів виконавчої влади та його стадії // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – №27. – 2013. – С.173–181.
90. Гоббс Т. Левиафан. Сочинения в 2 томах. – Т. 2. – М.: Мысль, 1991. – 731 с.



91. Голосніченко І.П. Адміністративний процес: навч. посіб. / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський; за заг. ред. докт. юрид. наук проф. І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 251 с.
92. Голосніченко І.П. Попередження корисливих проступків засобами адміністративного права / І.П. Голосніченко. – К.: 1991. – 207 с.
93. Гомьен Д. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: Право и практика / Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. – М. : Изд-во Московского независимого института международного права, 1998. – 600 с.
94. Горноста́й К. Захист, охорона, гарантії прав і свобод людини і громадянина: співвідношення понять // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 12. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 51–55.
95. Громадська експертиза Рішення Алчевської міськради від 21.06.2012 р. №22/47 «Об утверждении технической документации и нормативно-денежной оценки земель г.Алчевска» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/civex/attach/179374](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/civex/attach/179374)
96. Громадські об'єднання в Україні: навч. посіб. / [В.М. Бесчастний, О.В.Філонов, В.М.Субботін та ін] ; за ред. В.М. Бесчастного. – К.: Знання, 2007. – 415 с.
97. Громадські ради в цифрах: загальнонац. звіт із моніторингу формув.громад. рад при центр. та місц. органах виконав. влади / М.В. Лациба, О.С. Хмара, А.О. Красносільська; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. :Агентство «Україна», 2011. –124 с.
98. Громадські ради при інших центральних органах виконавчої влади [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/show/867](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/867)
99. Громадські ради при міністерствах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/show/535](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/535)
100. Громадські ради при місцевих органах виконавчої влади [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/show/829](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/829)
101. Гурне Бернар. Державне управління /Б.Гурне; пер. з фр. В.Шовкун ; Інститут держ. управління та самоврядування при

- Кабінеті Міністрів України. – К.: Основи, 1993. – 165 с.
102. Даев В.Г. Иммунитеты в уголовно- процессуальной деятельности /В.Г. Даев // Правоведение. – 1992. – № 3. – С. 48–52.
  103. Дарков А.А. Конституционно-правовой статус общественных объединений в Российской Федерации : автореф. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 „Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право / А.А. Дарков. – М., 1999. – 22 с.
  104. Демиденко В.О. Утвердження і забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина в діяльності міліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2002. – 16 с.
  105. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. О.Ю. Оболенський. – К.: КНЕУ, 2005. – 480 с.
  106. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юстініан, 2007. – 288 с.
  107. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. д.ю.н., проф. Авер'янова В.Б. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
  108. Деякі проблеми законодавчого регулювання правотворчої діяльності органів виконавчої влади // Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії і практики / за заг.ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт. – 383 с.
  109. Дністрянский М.С. Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму геополітики / М.С. Дністрянский //Дзвін. – 1996. – № 6. – С. 93–107.
  110. Железняк Н. А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики / Н. А. Железняк. – 2001. – С. 226–231
  111. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс: підруч.; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.:Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
  112. Звернення Президента України до Верховної Ради України у зв'язку з Посланням Президента України до Верховної Ради України „Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році” від 9 лютого 2006 р. / Урядовий кур'єр.- 10.02.2006. – № 28.

113. Иеринг Р. Борьба за право. – М., 1991.
114. История политических и правовых учений: учеб. для вузов; под ред. В.С. Нерсесянца. – М.: НОРМА, 2001. - 944 с.
115. История политических и правовых учений: хрестоматия для юридических вузов и факультетов; сост. и ред. Г.Г. Демиденко. – Харьков: Факт, 1999. – 1080 с.
116. Иванова Т. Система підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: сучасний стан і перспективи розвитку /Т.Иванова //ВІСНИК Центральної виборчої комісії – 2008. – №2 (12). – С. 73–75.
117. Кант И. Метафизика нравов в двух частях // Кант И. Соч. в 6 т. Т. 4. Ч. 2. М., 1965. – 478 с.
118. Карташкин В. А. Как подать жалобу в Европейский Суд по правам человека: Комментарий к правилам обращения в органы Совета Европы по защите прав человека / Комиссия по правам человека при Президенте РФ / Карташкин В.А. – М. : Норма – Инфра – М, 1998. – 96 с.
119. Кафарський В. Політичні партії та конституційне будівництво в Україні / В. Кафарський // Право України. - 2008. – № 4. – С. 13-20.
120. Кисіль С. П. Центральні органи виконавчої влади України: стан і розвиток / С.П.Кисіль. – К., 1999. – 80 с.
121. Кількість суб'єктів ЄДРПОУ за організаційно-правовими формами господарювання [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
122. Кодекс поведінки для участі в процесі прийняття рішень, прийнятий на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи 1 жовтня 2009 р. Джерело: Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess // [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen\\_materialien/engagementpolitik/nfep\\_verhaltenskodex\\_2010.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen_materialien/engagementpolitik/nfep_verhaltenskodex_2010.pdf)
123. Колодій А.М. Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні: підруч. /А.М.Колодій, А.Ю. Олійник.– К.: Правова єдність, 2008. – 350 с.
124. Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне 1992 г. // Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М., 1994.

125. Конституционные права и обязанности советских граждан / А.П. Таранов, И.А. Тимченко, Г.И. Чангули, Н.Г. Шуклина. – К.: Наукова думка, 1985. – 248 с.
126. Конституция Российской Федерации : Проблемный комментарий / [отв. ред. В. А. Четвернин]. – М. : Центр конституционного исследования МОНФ, 1997. – 702 с.
127. Конституційна держава та права людини й основоположні свободи: Україна та європейський досвід: монографія / [О.М. Ващук, І.О. Мазурок, В.В. Навроцький та ін.]. – Ужгород: Мистецька лінія, 2008. – 348 с.
128. Корякин И.П. Иммунитет в уголовном судопроизводстве: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.09 / Корякин Илья Петрович. – К., 2002. – 160 с.
129. Кравец И.А. Правовой статус депутатов Государственной Думы и выборных членов Государственного совета в свете теории народного представительства / И.А. Кравец // Журнал российского права. – 2000. – № 8. – С. 136–145.
130. Кравчук В. Громадські організації в громадянському суспільстві: теоретичні питання / Валентина Кравчук // Українське право. – 2003. – № 1. – С. 201 – 206.
131. Кралечкин Д. Ю. Структура, правовой контекст и функционирование некоммерческих организаций в современной Франции: Аналитический доклад [Электронный ресурс] /Д.Ю. Кралечкин // Русский Журнал. – 28 ноября 2005 г. – 15 с. – Режим доступа: <http://www.muzeikino.ru/useful/ngo-france.doc>.
132. Краснопольская Е.А. Гражданско-правовое регулирование деятельности автономной некоммерческой организации в Российской Федерации : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 „Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право” / Е.А.Краснопольская. – Москва, 2006. – 26 с.
133. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права / Оксана Володимирівна Кузьменко. - Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. - Київ – 2006. – 25с.
134. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: монографія / Ірина Миколаївна Кучеренко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 328 с.

135. Лавнисчак А. Ответственность главы государства в монархии и республике / А. Лавнисчак // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. – 2001. – С. 149–157.
136. Лазарев В.М. Принцип правового равенства и юридическая ответственность (проблемы методологии и теории взаимосвязи): [монография] / В.М. Лазарев, В.Г. Федорова. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2005. – 132 с.
137. Лациба М.В. Громадські ради в цифрах: загальнонац. звіт із моніторингу формув. громад. рад при центр. та місц. органах виконав. влади / М.В. Лациба, О.С. Хмара, А.О. Красносільська; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К.: Агентство «Україна», 2011. – 124 с.
138. Ленгер Я.І. Реформування правової системи як засіб підвищення її ефективності: автореф. дис. на здоб. наукового ступеня кандидата юр. наук: спеціальність 12.00.01 – теорія держави і права; історія політичних і правових учень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.irbisnbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r\\_81/cgiirbis\\_64.exe](http://www.irbisnbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64r_81/cgiirbis_64.exe)
139. Леухіна А. Відзеркалення відносин держава-громадянин на взаємодії між державою та громадськими організаціями / Анастасія Леухіна // Вибори та демократія. - 2007. - № 2 (12). - С. 106 – 112.
140. Липовська Н. Напрями підвищення якості професійної підготовки державних службовців /Н.Липовська //Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління.– 2009. – № 1. – С. 95-104.
141. Лисенков С.Л. Загальна теорія держави та права. / С.Л. Лисенков – К., 2006. – 356 с.
142. Лихотникова Е. П. Некоммерческие организации: правосубъектность и право собственности: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 „Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право” /Е.П. Лихотникова. – М., 2004. –23 с.
143. Локк Дж. Сочинения в трех томах: Т. 3. – М.: Мысль, 1988. – 668 с.
144. Луговий В. Проблеми та пріоритети удосконалення добору, розстановки й підготовки кадрів державного управління в Україні /В.Луговий, В.Князев, В.Куценко, Г.Литвинов // Вісник УАДУ. – 2001. – № 4. – С. 5-19.

145. Люшер Ф. Конституционная защита прав и свобод личности / Люшер Ф. – М. : Издательская группа "Прогресс" – "Универс", 1993. – 384 с.
146. Макиавелли Н. Государь // Избр. произвед. – М., 1982.
147. Максименко О.М. Організаційно-правове забезпечення форм співпраці громадських організацій та органів місцевого самоврядування / О.М. Максименко // Права держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Випуск 13. - К., 2002. - С. 484 – 488.
148. Максимович Ю. Проблеми підвищення кваліфікації державних службовців [Електронний ресурс] /Ю Максимович. – Режим доступу: [www.repository.hneu.edu.ua](http://www.repository.hneu.edu.ua).
149. Мальцев Г.В. Проблемы юридического равенства в современной буржуазной идеологии / Г.В. Мальцев // Проблемы государства и права в современной идеологической борьбе. – 1983. – С. 142–177.
150. Матузов Н. И. Правовая система и личность / Матузов Н. И. – Саратов : Изд-во Саратовского ун-та, 1987. – 294 с.
151. Мельник А. Зарубіжний досвід підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: проблеми імплементації в Україні [Електронний ресурс] /А.Мельник, Т.Кононенко. – Режим доступу: [www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012\\_01\(12\)/12mafpiu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2012/2012_01(12)/12mafpiu.pdf)
152. Менджул М.В. Цивільно-правовий статус громадських організацій: монографія / М.В.Менджул. – Ужгород : Вид-во Олександрії Гаркуші, 2010. – 200 с.
153. Міжнародний захист прав людини та права біженців: початковий посібник / М.В.Буроменський. – К., 2002. – 160 с.
154. Монтескьє Ш. О духе законов // Избранные произведения. – М., 1955.
155. Мор Т. Утопия.– М., 1978 – 417 с.
156. Мордовец А.С. Гарантии прав личности: понятие и классификация / А.С. Мордовец / Теория государства и права: курс лекций. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2000. – 776 с.
157. Наливайко О. І. Правовий захист людини як предмет дослідження загальної теорії права // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – Вип. 12. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 18–24.

158. Настільна книга для неприбуткових організацій : 2-е вид., випр. і доповн. / [А. Ткачук, В.Артеменко, О. Винников та ін.] ; за ред. А. Ткачука. - К.: Ін-т громадян. сусп-тва: ІКЦ «Леста», 2005. - 288 с.
159. Наумов А. В. Проблемы совершенствования Уголовного кодекса Российской Федерации / А. В. Наумов // Ежегодник рос. права. – 2000. – С. 247–257.
160. Некоммерческие организации: правовое положение, законодательство, учредительные документы./ [Соловьева С.В., Тихомиров М. Ю.] ; под ред. М. Ю. Тихомирова. - М.: 1998. – 541 с.
161. Новий тлумачний словник української мови: 42 000 слів: у 4 т. / уклад. В.Яременко, О. Сліпушко. – К.: Аконіт, 1999. – Т. 2. – 911 с.
162. Нормография: теория и методология нормотворчества: научно-методическое и учебное пособие / под ред. д-ра юрид.наук Ю.Г. Арзамасова. — М. : Академический Проект, 2007. — 480 с.
163. Общая теория государства и права: Академический курс: в 2 т.; под ред. М. Н. Марченко. – Т. 2. Теория права. – М.: Зерцало, 1998. – 622 с.
164. Олійник А. Ю. Теорія держави і права: навч. посіб. / А.Ю. Олійник, С.Д. Гусарєв, О.Л. Слюсаренко. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
165. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку: монографія /В.М.Олуйко. – Хмельницький: Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
166. Оніщенко Н.М. Правова система: проблеми теорії / Н. М.Оніщенко. – К., 2002. – 276 с.
167. Органи виконавчої влади провели понад 1200 заходів у рамках консультацій з громадськістю у III кварталі 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article /show/2223](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article /show/2223)
168. Осипова Л. В. Правовое регулирование статуса религиозных объединений / Л. В. Осипова // Современное право. – 2008. – № 3. – С. 44-49.
169. Осовська Г. В. Основи менеджменту: навч. посіб. для студ. вищих навч. закладів /Г.В.Осовська. – К.: Кондор, 2003. – 326 с.
170. Панкевич І.М. Конституційні гарантії захисту прав людини в Україні та країнах сталої демократії (спроба порівняльного аналізу) / І.М. Панкевич. – Львів, 2005. – 13 с.

171. Пастухова В.І. Гарантії, захист і реалізація конституційних прав, свобод та інтересів людини і громадянина / В. І. Пастухова, В. О. Пастухов, О. В. Мулярець. – Рівне. – 426 с.
172. Платон. Государство. Политик. Законы // Соч. в 3-х т. – Т.3. Ч. 1. – М., 1971.– Т. 3. Ч. 2.– М., 1972.
173. Популярна юридична енциклопедія / В. К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
174. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, П. В. Діхтієвський, М. І. Козюбра, А. Т. Комзюк; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. - Д. : Ліра, 2008. - 585 с.
175. Право Совета Европы и Россия. Сборник документов и материалов / [отв. ред. И. П. Скворцов]. – Краснодар, 1996. – 302 с.
176. Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов / [Н. В. Варламова, В. В. Лазарев, В. В. Лапаева и др.] ; под. общ. ред. В. С. Нерсисянца. – М. : Изд-во Норма, 2004. – 832 с.
177. Пустовіт Ж.М. Актуальні проблеми прав і свобод людини і громадянина в Україні: навч. посіб. / Ж.М. Пустовіт – К.: КНТ, 2009. – 232 с.
178. Регуляторна політика для неурядових організацій. Путівник./ [Воротін В. Є., Куйбіда Р. О., Ляпін Д. В. та ін.]; за ред. Д. В. Ляпіна, К. М. Ляпіної - К.: Інститут Конкурентного суспільства, 2008.- 44 с.
179. Ржепецька К. М. Судовий контроль як адміністративно-правовий засіб захисту прав і свобод людини /К.М.Ржепецька// Форум права. – 2009. – № 2. – С. 365-366.
180. Рихтер И., Шупперт Г.Ф. 2000. Судебная практика по административному праву. Москва : Юрист. - 2000.
181. Рогач О.Я. Зловживання правом: теоретико-правове дослідження: монографія / О.Я. Рогач. – Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2010. – 368 с.
182. Руднев В. И. Иммуниеты в уголовном судопроизводстве / В. И. Руднев // Российская юстиция. – 1996. – № 8. – С. 28–29.
183. 23. Руднев В.И. Иммуниеты в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Руднев Владимир Ильич. – М., 1997. – 212 с.



184. Савенко М. Конституційний Суд і омбудсмен у державному механізмі захисту прав та свобод людини і громадянина / М. Савенко // Вісник Конституційного Суду України. – 2000. – № 1. – 85 с.
185. Салищева Н.Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере деятельности власти в Российской Федерации / Н.Г. Салищева / Конституция Российской Федерации и совершенствование механизмов защиты прав человека. – М., 1994. – С. 78 с.
186. Свиридова М.М. Некомерційні організації: світовий досвід і рекомендації правового регулювання /М.М.Свиридова // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 2. – С.165-168.
187. Система гарантій прав, свобод і обов'язків людини і громадянина в демократичній державі / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: VuzLib.net.mht
188. Сідельнік Л. Неурядові організації – ефективні союзники держави в наданні соціальних послуг: теорема чи аксіома? /Л. Сідельнік //Громадянське суспільство. – 2010. – № 1 (12). – С. 22-26.
189. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Підручник / Пер. з рос. - Харків: Консум, 2001. - 656 с.
190. Словарь – справочник по праву. / Сост. Никитин А.Ф. – М.: «Акалис», 1995. – 140 с.
191. Соболева Ю. В. Общественные объединения как субъекты административного права : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. „Конституционное право; государственное управление; административное право; муниципальное право” / Ю. В. Соболева. – Саратов, 2000. – 26 с.
192. Сокуренок В. Г. Право. Свобода. Равенство / В. Г. Сокуренок, А. Н. Савицкая. – Львов : Вища школа, 1981. – 232 с.
193. Соловьева С.В. Некоммерческие организации: правовое положение, законодательство, учредительные документы / [С. В.Соловьева, М. Ю.Тихомиров] ; под ред. М. Ю. Тихомирова. – М.: 1998. – 538 с.
194. Спиноза Б. Политический трактат // Избр. произв. Т. 2. – М., 1957 - 291 с.
195. Стефанюк В. С. Методи здійснення управлінських дій / В. С. Стефанюк. – Т. 21. Юридичні науки. – 2003. – С.15 – 19.

196. Стефанюк В.С. Правозахисна діяльність судів України / В.С. Стефанюк // Право України. – 1999. – № 5. – С. 18-22.
197. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. / С.Г. Стеценко – К.: Атіка, 2008. – 624 с.
198. Стоян Г. О. Професійні спілки України (1992-1997 рр.) / Ганна Олександрівна Стоян – К.: Друкарня ФПУ, 1998.- 162 с.
199. Тарахонич Т.І. Місце правових відносин в системі елементів механізму правового регулювання / Т.І. Тарахонич // Правова держава. – К., 2003. – Вип. 14. – С. 45–55.
200. Проблеми теорії держави і права: навч. пос. / Автор-упорядник М.В. Кравчук. – 3-є вид., змін. й доп. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 247 с.
201. Теорія держави і права. Курс лекцій /Під ред. ... Матузова Н.И. і Малька А.В. - М.: Юрист, 1997 - 187 с.
202. Теорія держави і права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.; За заг. ред. С. Л. Лисенкова, В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 2002 - 368 с.
203. Тихий В. Захист конституційних прав і свобод Конституційним Судом України за зверненнями фізичних та юридичних осіб / В. Тихий // Вісн. Конституційного Суду України. – 2001. – № 2. – С. 67–71.
204. Тихомиров Ю. Публичное право : учебник для вузов / Ю. А. Тихомиров. - Москва : Бек, 1995. - 485 с.
205. Ткаля О. В. Загально-правові принципи правових імунітетів / О. В. Ткаля // Форум права. – 2013. - № 1. – С. 1024-1030.
206. Тодика Ю.М. Конституція України: проблеми теорії і практики: монографія/ Ю.М.Тодика. – Х., 2000. – 578 с.
207. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: Пер. с франц. / Предисл. Гарольда Дж. Ласки. – М.: Прогресс, 1992. – 554 с.
208. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. / А. А. Транин. – М.: Наука, 1984. – 145 с.
209. Трачук П. А. Неурядові організації як партнер місцевого самоврядування /П.А.Трачук; зб. наук. праць “Держава і право”. – № 12. – К., ІДП НАН України, 2001. – Ст. 114-117.
210. Трачук П. А. Проблеми форм і методів удосконалення підготовки і перепідготовки кадрів місцевого самоврядування в контекс-

- ті Болонського процесу / П.А.Трачук // Матеріали міжнародної наукової конференції, Сніна (Словаччина). – Ужгород, 2004. – С. 19-23.
211. Трачук П. А. Участь громадян у місцевому самоврядуванні (На прикладі Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії) / П.А.Трачук // Матеріали міжнародної наукової конференції (Сніна, Словаччина). – Ужгород, 2001. – С. 194-201.
212. Трачук П. А. Участь громадян України у місцевому самоврядуванні: монографія / П.А.Трачук. – Ужгород: Госпрозрахунковий редакційно-видавничий відділ управління преси та інформації, 2003. – 216 с.
213. Трачук П.А. Актуальні проблеми адміністративного права України: навчально-методичний посібник / П.А. Трачук, Я.В. Фенич. – Ужгород: «Говерла», 2014. – 176 с.
214. Тупиця О. Л. Модель оптимального політичного статусу профспілок у сучасній Україні: теоретична перспектива / О. Л. Тупиця // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 41. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2008. – С. 683-688.
215. Тупиця О. Правові засади політичного статусу профспілок в сучасній Україні / О. Тупиця // Право України. – 2008. – № 7. – С.35–39.
216. Форманюк В.В. Поняття локальної нормотворчості / В.В. Форманюк / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/App/2012\\_44/Forman\\_V\\_V.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/App/2012_44/Forman_V_V.pdf).
217. Фрагменты ранних греческих философов. — М.: Наука, 1989. — Ч. 1. — 576 с.
218. Франковский С. Верховный суд США «О гражданских правах и свободах» / С Франковский , Р.Гольдман , Л. Леонтовская. – Польша: БЕГА, 1998. – 254 с.
219. Хартія основних прав Європейського Союзу Європейський Союз. Хартія від 07.12.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524)
220. Цвік М.В. Загальна теорія держави і права: підр. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закладів освіти / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова, О.В. Петришин, С.М. Олейников; М.В. Цвік (ред.) / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х.: Право, 2002. – 432 с.

221. Черникова В.В. Регулирование деятельности благотворительных организаций Великобритании: историко-правовые аспекты / В. В. Черникова // Государство и право. – 1999. – № 8. – С. 102–104.
222. Чечот Д.М. Административная юстиция (теоретические проблемы). / Д.М. Чечот. – Л., Изд-во ЛГУ, 1973. – 134 с.
223. Чуйко З.Д. Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України / З.Д. Чуйко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 8. – С. 81–89.
224. Шульженко Ф. П., Наум М. Ю. Історія вчень про державу і право: курс лекцій; за заг. ред. акад. АПрН України, д-ра юрид. наук, проф. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1997. – 192 с.
225. Шульженко Ф.П., Андрусак Т.Г. Історія політичних і правових вчень. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 304 с.
226. Основные права и свободы по российской Конституции и Европейской Конвенции : учебное пособие для вузов / К. А. Экштайн. - Москва: Nota Bene, 2004. – 496 с.
227. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства // К. Маркс, Ф. Энгельс. Соч. – Т. 21.
228. Юридична енциклопедія / Ю.С. Шемшученко та ін. (ред.); НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. –Т. 1. А – Г. – К.: Видавництво “Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана, 1998. – 669 с.
229. Якупов Р. Х. Правоприменение в уголовном процессе России. Юридические проблемы / Якупов Р. Х. – М. : МВШМ МВД РФ, 1993. – 195 с.
230. Як проводились консультації з громадськістю у I кварталі 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/news/article/show/2019](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/2019)
231. Ярмол Л. Законодавство України про свободу світогляду, віросповідання та релігійні організації: зміни, що назріли /Л. Ярмол // Право України. – 2001. – № 2. – С. 73-76.
232. Aktuelle Zahlen zum deutschen Spendenmarkt // <http://www.ngoleitfaden.org/online-spenden-sammeln/aktuelle-zahlen-zum-deutschen-spendenmarkt/>
233. Ansgar Klein. Der Diskurs der Zivilgesellschaft // [http://www.aktive-buergerschaft.de/fp\\_files/Diskussionspapiere/2000wp-band06.pdf](http://www.aktive-buergerschaft.de/fp_files/Diskussionspapiere/2000wp-band06.pdf)

234. Commission on Human Rights resolution 2000/64. The role of good governance in the promotion of human rights // <http://www.ohchr.org/>
235. Draft Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Co-operation. - European Commission. - 2003 // ([http://ec.europa.eu/europeaid/what/governancedemocracy/documents/final\\_draft\\_handbook\\_gg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/governancedemocracy/documents/final_draft_handbook_gg_en.pdf)).
236. European Governance. A White Paper. European Commission. COM(2001) 428 final - 25 July 2001. - Brussels // [http://ec.europa.eu/white-papers/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/white-papers/index_en.htm)
237. Jeff Huther, Anwar Shah. A Simple Measure of Good Governance in Public Service Delivery. - Washington D.C., 2005, 219 p.
238. Koprić I., Musa A., Novak G. Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space // Zbornik PFZ. - 61, (5). - 2011. - p. 1515-1560
239. Martin Shapiro. Law And Administration In Europe: Essays In Honour Of Carol Harlow. - Paul Craig & Richard Rawlings eds., 2003., p.226
240. Mendes, J. Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour. - European University. - Institute Working Papers, Law. - no.9. - 2009.- 13p.
241. Municipal Association of Victoria. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.goodgovernance.org.au/>
242. Naomi Reniutz Ursoiu. Good Administration: Quo Vadis. Legality or Efficiency? - Bucharest : National School of Political and Administrative Sciences, 2011. - 44 p.
243. Nicolas Meisel. Is “Good Governance” a Good Development Strategy? / The Organisation for Economic Co-operation and Development. - November, 2007. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.oecd.org/>
244. Rachel Gisselquist. What does “good governance” mean?. - 02.09. 2012. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html>
245. Rachel M. Gisselquist. What does good governance mean? // Wider Angle newsletter. - January 2012. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.wider.unu.edu/>

246. Roland Roth. NGOs und transnationale soziale Bewegungen als Akteure für eine "Weltzivilgesellschaft" // <http://www.hbs-hessen.de/archivseite/pol/ngos.htm>
247. Schoch, Friedrich/Smidt-Assmann, Eberhard/Pietzner, Rainer. Verwahlungsgerichtsordnung, Kommentar (Lsbl.), Stand, 2003.
248. Speech of European Ombudsmen – Public Hearing on the Draft Charter of Fundamental Rights of EU. – Brussels. - 2 February, 2000. [Elektronный ресурс] // Режим доступа: <http://www.europarl.europa.eu/experts/pdf/reportren.pdf>
249. The Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union / Official Journal of the European Union. English edition. Volume 53. - 30 March 2010. [Elektronный ресурс] // Режим доступа: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2010.083.01.s002.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.s002.01.ENG)
250. Thierry Tanquerel. Good administration at the service of good governance: safeguarding individual rights and implementing democratic decisions // European Conference 29-30 November 2007. – [Elektronный ресурс] // Режим доступа: Strasbourg // <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/administrative%20law/conferences/>
251. Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess / [Elektronный ресурс] - Режим доступа: [http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen\\_materialien/engagementpolitik/nfer\\_verhaltenskodex\\_2010.pdf](http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen_materialien/engagementpolitik/nfer_verhaltenskodex_2010.pdf)
252. Wie wir den sozialen Sektor sehen. / [Elektronный ресурс] - Режим доступа: <http://trendreport.betterplace-lab.org/ueber-sozialen-sektor>

*Наукове видання*

**ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ,  
ПРАВА ЛЮДИНИ І ДЕМОКРАТІЯ:  
РЕГІОНАЛЬНИЙ ЗРІЗ  
ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ**

Монографія

**Авторський колектив:**

Болдіжар С.О., Гербут В.С., Карабін Т.О., Лазур Я.В.,  
Менджул М.В., Натуркач Р.П., Олексик Х.М., Рогач О.Я.,  
Савчин М.В., Сухан І.С., Трачук П.А., Шелевер Н.В.

Підписано до друку \_\_\_\_\_2015 р. Зам. №\_  
Формат 60х84/16. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman.  
Умовн. друк. арк. 14,5 Тираж. 300 прим.

Коректура і технічна редакція:  
Алексеева Т.М., Гурчумелія О.І., Серета Л.І.  
Комп'ютерна верстка і дизайн обкладинки Бродич А.І.

Оригінал-макет виготовлено  
в редакційно-видавничому відділі видавництва УжНУ «Говерла»  
88015, м. Ужгород, вул. Заньковецької, 89 А,  
тел./факс (03122) 66-20-51, [dep-editors@uzhnu.edu.ua](mailto:dep-editors@uzhnu.edu.ua)

**Видавництво УжНУ «Говерла»**  
**88000, м. Ужгород, вул. Капітульна, 18, [hooverla@i.ua](mailto:hooverla@i.ua)**  
*Серія 3т № 32 від 31 травня 2006 року*

Розтиражовано з готових оригінал-макетів  
ПП Данило С.І.  
м. Ужгород, пл. Ш. Петефі, 34/1  
Тел. : 61-23-51

**П – 88**

**Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції: монографія / [Т.О. Карабін, Я.В. Лазур, М.В. Менджул, Трачук П.А. та ін.]; за заг. ред. М.В. Савчина. – Ужгород: вид-во УжНУ «Говерла», 2015. – 320 с.**

**ISBN \_\_\_\_\_**

Монографія «Публічне урядування, права людини і демократія: регіональний зріз євроінтеграції» є колективним дослідженням європейських рамок демократичного функціонування публічної адміністрації у контексті забезпечення прав людини. В монографії визначено конституційні засади публічного урядування, досліджено поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав громадян у публічному управлінні, проаналізовано основні принципи та стадії правотворчості у публічному урядуванні, а також проблеми здійснення місцевої публічної влади у контексті основних положень конституційної та адміністративної реформ.

Видання призначене для науковців, викладачів і студентів юридичних факультетів, а також для практикуючих юристів, працівників органів публічного управління.

**ББК – 67.301+67.300.3+66.4**

**УДК – 342.9:342.7:327**