

Державний вищий навчальний заклад
«Ужгородський національний університет»
Міністерства освіти і науки України

АНАЛІТИЧНО-ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВознавство

№2, 2021

Ужгородський національний університет
Ужгород 2021

Аналітично-порівняльне правознавство – електронне наукове фахове видання юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Головний редактор:

Бисага Ю.М. – д.ю.н., професор

Члени редакційної колегії:

Белов Д.М. – д.ю.н., професор

Булеца с.Б. – д.ю.н., професор

Громовчук М.В. – к.ю.н., доцент

Дешко Л.М. – д.ю.н., професор

Заборовський В.В. – д.ю.н., професор

Лазур Я.В. – д.ю.н., професор

Манзюк В.В. – к.ю.н., доцент

Менджул М.В. – д.ю.н., доцент

Ондрова Юлія – к.ю.н.

(Словацька Республіка)

Рекомендовано до опублікування Вченою радою
ДВНЗ «Ужгородський національний університет», протокол № 5 від 22.04.2021 року

Офіційний сайт: <http://app-journal.in.ua/>

Макетування здійснено у ТОВ «РІК-У»,
88000, м. Ужгород, вул. Гагаріна, 36;
print@rik.com.ua

ЗМІСТ

РОЗДІЛ 1. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

Марчук М.І. Трансформації польської демократії періоду ХХ – початку ХХІ століття 5

РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Берч В.В. Конституційне право на розгляд справи судом присяжних та швидкий суд: досвід США..... 11

Воронов М.М. Актуальні питання правового регулювання інституту старости в Україні: теорія та практика 14

Зозуля О.І. Сучасний стан і проблеми правового статусу парламентської опозиції в Україні..... 21

Якимчук Н.Я. Правові засади юридичної відповідальності територіальних громад..... 28

РОЗДІЛ 3. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

Сердюк Н.А. Екологічна грамотність як фактор консолідації українського суспільства 34

РОЗДІЛ 4. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Зьолка В.Л. Правовий інститут демократичного цивільного контролю за діяльністю сектору безпеки і оборони України: сучасний стан нормативно-правової регламентації..... 39

Пирога І.С., Пирога С.С. Правові засоби та інструменти регулювання економічних відносин в Україні..... 45

Попович Т.П. Право особи на захист персональних даних в інтернеті: теоретико-правові аспекти..... 51

РОЗДІЛ 5. СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

Іваницький С.О., Іваницька В.В. Конфіденційність як основоположний принцип організації та діяльності адвокатури 55

CONTENTS

SECTION 1. THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL SCIENCES

Marchuk M.I. <i>Transformations of Polish democracy in the period of the XX – beginning of the XXI century</i>	5
---	---

SECTION 2. CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

Berch V.V. <i>The constitutional right to a jury trial and a fast trial: the experience of the United States</i>	11
---	----

Voronov M.M. <i>Relevant issues of legal regulation of the institute of headman in Ukraine: theory and practice</i>	14
--	----

Zozulia O.I. <i>Current state and problems of legal status of the parliamentary opposition in Ukraine</i>	21
--	----

Yakymchuk N.Ya. <i>Legal bases of legal responsibility of territorial communities</i>	28
--	----

SECTION 3. LAND LAW; AGRARIAN LAW; ENVIRONMENTAL LAW; NATURAL RESOURCES LAW

Serdiuk N.A. <i>Environmental literacy as a factor of consolidation of Ukrainian society</i>	34
---	----

SECTION 4. ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

Zolka V.L. <i>Legal Institution for Democratic Civil Control over Activity of Security and Defense Sector of Ukraine: State-of-the-art of Normative Legal Regulation</i>	39
---	----

Pyroha I.S., Pyroha S.S. <i>Legal means and instruments of regulation economic relations in Ukraine</i>	45
--	----

Popovych T.P. <i>The human right to the protection of personal data on the internet: theoretical and legal aspects</i>	51
---	----

SECTION 5. JUDICIAL SYSTEM; THE PROSECUTION SERVICE AND ADVOCACY

Ivanytskyy S.O., Ivanytska V.V. <i>Confidentiality as a fundamental principle of the organization and activity of the advocacy</i>	55
---	----

РОЗДІЛ 1. ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 342.5(438)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.02.1>

ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОЛЬСЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ ПЕРІОДУ XX – ПОЧАТКУ XXI СТОЛІТТЯ

TRANSFORMATIONS OF POLISH DEMOCRACY IN THE PERIOD
OF THE XX - BEGINNING OF THE XXI CENTURY

Марчук М.І.,

доктор юридичних наук, доцент,

завідувач кафедри конституційного

і міжнародного права факультету № 4

Харківського національного університету внутрішніх справ

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0217-478X>

Стаття присвячена дослідженню та науковому осмисленню процесу становлення та еволюції Польщі як сучасної демократичної європейської держави. Вказується на значимість впливу демократичних традицій польського народу на формування чинної моделі державного ладу Республіки Польща.

Встановлено загальні хронологічні рамки кожного із періодів демократизації польського суспільства, починаючи з часів «шляхетської демократії». Визначено основні характеристики стадій демократичного розвитку Польщі аж до періоду сучасності.

З'ясовано основні чинники, що вплинули на перебіг демократичного транзиту у Польській державі. Доводиться, що особливості сучасної польської державності обумовлені історичними традиціями польської демократії, ментальністю польського народу, членством в ЄС та інших міжнародних організаціях. Підкреслюється, що здійснення економічних та інституційних перетворень у польській державі у пострадянський період супроводжувалося одночасним становленням громадянського суспільства. Встановлено, що результатом демократичного транзиту у Республіці Польща є ліберальна демократія західного типу з певним ухилом у бік демократії соціальної.

Наголошується на визначальній ролі євро інтеграційних процесів на становлення Республіки Польща як демократичної, правової та соціальної держави. На підставі аналізу чинного законодавства та здійснюваних реформ у правотворчій сфері визначено основні чинники, що зумовлю-

ють наявні системні загрози верховенству права та демократії в Польщі на сучасному етапі її державотворення.

Констатується, що польська демократія на даний час хоча й демонструє певні негативні тенденції, проте навряд чи зруйнується через теперішні виклики, оскільки в Республіці дотепер все ще зберігається рівновага між державною владою та політичною свободою громадян та їх об'єднань і при цьому загальна атмосфера у польському суспільстві залишається відкритою й вільною.

Ключові слова: демократія, соціалізм, громадянське суспільство, ринкова економіка, вільна преса, вибори, толерантність.

The article is devoted to the study and scientific understanding of the process of formation and evolution of Poland as a modern democratic European state. The importance of the influence of the democratic traditions of the Polish people on the formation of the current model of the state system of the Republic of Poland is pointed out.

The general chronological framework of each of the periods of democratization of Polish society, starting from the times of «noble democracy», has been established. The main characteristics of the stages of democratic development of Poland up to the present period are determined.

The main factors that influenced the course of democratic transit in the Polish state have been clarified. It turns out that the peculiarities of modern Polish statehood are due to the historical traditions of Polish democracy, the mentality of the Polish people, membership in the EU and other in-

ternational organizations. It is emphasized that the implementation of economic and institutional transformations in the Polish state in the post-Soviet period was accompanied by the simultaneous formation of civil society. It is established that the result of democratic transit in the Republic of Poland is a liberal democracy of the western type with a certain bias towards social democracy.

Emphasis is placed on the decisive role of European integration processes in the establishment of the Republic of Poland as a democratic, legal and social state. Based on the analysis of current legislation and ongoing reforms in the law-making sphere, the main factors that determine the existing systemic threats to the rule of law and democracy in Poland at the present stage of its state-building have been identified.

It is stated that Polish democracy at present shows some negative tendencies, but it is unlikely to collapse due to the current challenges, as the Republic still maintains a balance between state power and political freedom of citizens and their associations and the general atmosphere in Polish society remains open and free.

Key words: democracy, socialism, civil society, market economy, free press, elections, tolerance.

Постановка проблеми. Еволюцію демократичних традицій у державах сучасної Європи періоду ХХ – початку ХХІ століття слід розглядати як основу для формування як загальноєвропейських стандартів демократії, так і сучасної системи прав людини. Особливо показовим для України є шлях демократичних перетворень Республіки Польща, як держави, що не лише є нашим сусідом, але й виступає локомотивом демократичних зрушень у напрямку подальшої євроінтеграції Української держави.

Стан дослідження проблеми. Процеси усталення демократії у сучасних державах останнім часом привертають до себе увагу представників не лише юриспруденції, але й політологів, істориків, а подекуди навіть філософів. У вітчизняній науці конституційного права окремі питання демократичного становлення країн Східної Європи у ХХ – початку ХХІ століття, взагалі, та Польщі, зокрема, досліджували такі знані вчені, як М. Баймуратов, М. Кельман, А. Крусян, В. Речицький, В. Ріака, О. Скрипнюк, П. Стецюк, В. Федоренко, В. Шаповал, Ю. Шемшученко та інші. Проте зміна вектора польської демократії у 2015–2020 рр. та його неоднозначна оцінка провідними демократичними країнами сучасності вказує на нагальну потребу більш детального дослідження вказаної проблематики.

Мета дослідження полягає у встановленні еволюційних характеристик польської демократії протягом ХХ – початку ХХІ століття. Досягнення мети опосередковується через вирішення таких

завдань, як виявлення ознак польської демократії в означений період та з'ясування впливу еволюційних факторів на сучасний стан демократії в Республіці Польща.

Наукова новизна дослідження підтверджується необхідністю з'ясування та наукового осмислення демократичних процесів означеного періоду в найбільш прогресивних європейських державах, до числа яких належить і Республіка Польща, та відсутності у вітчизняній науковій літературі ґрунтовних праць з означеної тематики.

Виклад основного матеріалу. Початок ХХ ст. у Польщі характеризується ухваленням нової Конституції 1921 р. і запровадженням парламентського устрою. Демократичні положення Березневої Конституції були продиктовані наростанням революційної ситуації та мали на меті пригасити її декларуванням демократичних інститутів та свобод, зокрема інституту місцевого самоврядування [3, с. 120].

Конституцією 1921 р. Польща була проголошена парламентською республікою з наданням переваги Сейму й обмеженням прав Сенату. Конституційні норми, що регламентували функціонування Сейму, стали причиною поширення тези про всевладність Сейму і безсилля уряду. Негативні наслідки парламентського абсолютизму поглиблювалися з огляду на те, що він був установлений у час, коли держава була ще не організована і внутрішньо не сконсолідована. Тим не менш, польський парламентаризм тих часів виявив переваги суспільства над державою, принципів свобод над принципом авторитету [4, с. 51].

Після закінчення Другої світової війни по всій Європі формувалися політичні коаліції у вигляді «народних фронтів». Вони постали відповідно до рішень у Ялті, за якими майбутні уряди мали б «широко представляти всі демократичні групи населення». Партії, які брали участь у цих коаліціях, були партнерами й противниками водночас, причому жодна з них у створених умовах не могла (а нерідко й не хотіла) правити самостійно.

У 1947 р. на виборах у перший післявоєнний польський парламент – Законодавчий сейм – переміг Демократичний блок, що складався з політичних партій соціалістичної орієнтації (у 1948 р. вони об'єдналися в Польську об'єднану робітничу партію (ПОРП)). Новий соціалістичний режим за підтримки СРСР розпочав перетворення за радянським зразком.

У 1949–1953 рр. у країнах «народної демократії», зокрема й у Польщі, запанував класичний сталінізм з усіма його політико-економічними наслідками. Поступове послаблення системи стало можливим лише після смерті «батька народів». Тоді ж відбулися певні зміни у відносинах СРСР із державами-сателітами. Серйозну кризу цієї моделі ознаменували масові суспільні виступи (в НДР та Чехословаччині 1953-го, Угорщині

та Польщі 1956-го). Керівництво ПОРП на чолі з В. Гомулкою було змушене піти на поступки: розпустити колгоспи, провести реабілітацію невинно засуджених, покращити відносини з католицькою церквою.

Після масових антиурядових виступів робітників і студентів у 1970 р. першим секретарем ЦК ПОРП було обрано Е. Герека. Саме за його керівництва було скасовано підвищення цін, розпочався процес оновлення економіки (насамперед за рахунок значних кредитів розвинутих західних країн), унаслідок чого ситуація в країні тимчасово нормалізувалася.

У 1980 р. Польську Народну Республіку охопила нова, найбільш тривала й гостра політична криза. Влітку країною прокотилася хвиля страйків. Влада була змушена піти на переговори з опозицією (лютий – квітень 1989 р.), які завершилися угодою про проведення демократичних реформ, а саме про легалізацію всіх політичних об'єднань країни, проведення вільних виборів, відновлення посади президента і двопалатного парламенту.

Отже, розпад системи соціалістичних країн в Європі, датований 1989 р., став початком глибоких перетворень їх устрою, заснованого на концепції демократичної правової держави. Результатом демократичного транзиту Польщі став політичний режим консолідованої демократії. Реалізація цієї концепції в Польщі підсилювалася такими факторами, як сприйняття ринкової економіки помірною лібералізму, співпраця з державами ЄС та акцептація аксіології прав людини. У процесах політичної трансформації пріоритетне значення було надано демократичним механізмам, верховенству права та соціальній справедливості, тоді як ідеологічна складова відійшла на другий план [5, с. 154].

Проведення жорстких, але ефективних реформ для переходу до ринкової економіки в Польщі практично відразу окреслило прагнення вступу до Європейського Союзу на найвищому державному рівні. Переговори про входження Польщі до ЄС розпочались у 1998 р. і закінчились набуттям членства країни в ЄС у травні 2004 р., що відкрило для Польщі значні перспективи щодо економічного розвитку держави та зміцнення політичної позиції в регіоні. Як зазначає з цього приводу М. Ларін, «первинний досвід членства Польщі в ЄС яскраво доводить, що позитиву від вступу до Співтовариства, принаймні у перший період, значно більше, що, до речі, й доводять численні опитування громадської думки» [6].

Таким чином, Польська республіка у період 1990-х – 2000-х років успішно завершила консолідацію демократії. Про це свідчать, зокрема, зростаючі показники в економіці, членство держави в ЄС, тенденції функціонування громадянського суспільства тощо.

Зі вступом до НАТО у 1999 р. і до ЄС у 2004 р. основні геостратегічні цілі Польщі було досягнуто. З часом Польща заявила про свою власну позицію всередині ЄС, що ґрунтувалася на принципі рівності прав усіх держав-членів ЄС визначати й формувати тенденції розвитку Союзу. Головний пріоритет європейської політики Польщі в 2004–2009 рр. був зосереджений на питаннях щодо: збільшення можливостей, що виникають із членства в ЄС; закріплення за собою статусу впливової країни в ЄС з амбіціями, пропорційними її розмірам та економічному й соціальному потенціалу; підтримки подальшого розширення ЄС і активного залучення до формування східного напрямку Європейської політики сусідства, намагання утвердитися в ролі «будівничого» Східного виміру політики ЄС; концентрації зусиль на використанні з максимальною користю фінансових можливостей ЄС тощо [7, с. 71].

Водночас зростання іміджу та впливу Польщі на зовнішній арені супроводжувалося й тими негативними проявами, що мали місце в ЄС і, безпосередньо, в Польщі. Економічна криза, криза політики мультикультуральності, посилена проблемою біженців, незадоволеність політикою більш «старих» держав-членів ЄС, а також безпекові виклики на фоні популістських заяв окремих політичних сил породили в польському суспільстві та політикумі плеяду євроскептиків і противників ліберально налаштованої Європи. Ситуація стала настільки серйозною, що Президент Європейської Ради Д. Туск навіть допустив можливість ініціювання процедури виходу Польщі з ЄС [8, с. 23] услід за Великою Британією.

Сприяли такій ситуації й ментальні особливості польського народу, що ґрунтуються на глибоко консервативних соціальних практиках. Зокрема, це традиційна польська амбітність і католицька побожність, які зіштовхуються з процесом становлення більш ліберальних європейських цінностей і вірувань. Крім того, деякі поляки взагалі вважають, що Європа не поважає їхні національні традиції демократії.

Накладання особливостей національної ментальності на певну упередженість, а подекуди й дискримінацію польських найманих робітників (виражену насамперед у нерівності зарплат і темпах їх зростання порівняно з корінними жителями) у Німеччині, Ірландії або Великій Британії стали основою для нарікань поляків на бездіяльність і поблажливість власних політичних лідерів щодо діяльності ЄС та практики «подвійних стандартів». Ці та інші обставини сприяють посиленню правих партій – крайніх націоналістів та релігійних фундаменталістів, які закликають зосередитися лише на власній (польській) історії та враховувати, в першу чергу, національні, а не союзні проблеми та виклики.

Такий стан речей поступово змінив риси польської демократії в бік соціальної демократії. До їх числа слід, зокрема, віднести: захист прав людини; принцип рівних прав і можливостей; політичний та ідеологічний плюралізм; соціально орієнтовану ринкову економіку на противагу абсолютизації вільного ринку; обмежене державне регулювання економіки; створення ефективних регулятивних механізмів у підприємстві в інтересах робітників та дрібного підприємства; принцип справедливої торгівлі; рівноправність і захист усіх форм власності; соціальне партнерство між трудящими та роботодавцями; співпрацю з профспілками; скорочення розриву між багатими та бідними; підтримку незаможних верств населення; створення «держави загального добробуту»; систему захисту економічних прав робітників; середній або високий рівень оподаткування, необхідний для фінансування державних витрат; введення нових законів з охорони природи й навколишнього середовища; зняття обмежень щодо імміграції та мирне співіснування культур і цивілізацій; секуляризацію та відкриту прогресивну соціальну політику; захист інтересів трудящих – робітників, селян, фермерів, інтелігенції та середнього класу тощо [9].

Яскравим виразником ідей соціальної демократії в Польщі стала партія «Право і справедливість» (далі – «ПіС»), яка у жовтні 2015 р. здобула рішучу перемогу на парламентських виборах, отримавши абсолютну більшість у Сеймі та свого президента Я. Качинського. Прийшовши до влади, «ПіС» здійснила кілька популярних з точки зору польського суспільства змін, наприклад, скасувала ухвалу про підвищення пенсійного віку, збільшила виплати на дітей сім'ям із двома та більше дітьми, мінімальну зарплатню тощо. Така політика польського уряду в ЄС була названа популістською, оскільки не відповідала реальному стану польської економіки та кризовим явищам у Євросоюзі. Водночас вона відображала головні демографічні тренди Польщі, оскільки її населення зменшувалось і старіло, а старші люди вимагають забезпеченості. Водночас слід зважати й на той факт, що Католицька церква у Польщі здавна тиснула на уряд, аби він заохочував подружжя мати більше дітей.

Слід також звернути увагу на те, що фактичне утвердження в межах Польщі ідей соціальної демократії посилює політичний дисонанс із ліберальними урядами в межах ЄС, які сприймають лібералізм як основу союзної, транснаціональної демократії, оскільки саме ліберальні ідеї та цінності стали «основою сучасної західної моделі демократії і привели до кардинального переосмислення сутності принципу гуманності людини, її місця у світі, сформували антропоцентричне, персоналістське світобачення і світосприйняття, в рамках якого людина, її свобода

розглядалися як абсолютна найвища цінність ...» [10, с. 147].

Проте не популістська соціальна політика привернули до Польщі увагу всієї демократичної спільноти Європи, а криза між урядом і Конституційним Трибуналом, коли «ПіС» після приходу до влади у 2015 р. відмовилася призначити на посади суддів, яких було призначено урядом партії «Громадянська платформа», що програла вибори. Нові лідери поєднали ці дії з додатковим призначенням двох суддів перед закінченням їхніх каденцій. Конституційний Трибунал відмовився допустити їх до складання присяги. Голова Трибуналу, ставши на бік уряду, зробив це без урахування позиції інших членів даної судової інстанції. У такий спосіб Польща отримала дві команди суддів. Тоді «ПіС» вирішила змінити регламент Трибуналу, провівши відповідні закони через парламент, у якому мала більшість. Конституційний Трибунал знову зреагував, визнавши ці закони неконституційними. Відтоді між урядом і Конституційним Трибуналом триває протистояння, внаслідок чого функціонування цієї гілки судової влади, власне, паралізовано.

У відповідь ЄС ухвалив резолюцію, в якій назвав такі дії «систематичною загрозою верховенству права в Польщі». На думку представників Брюсселя, Польща порушує ст. 7 Угоди з ЄС, унаслідок чого країна може зазнати санкцій, а її право голосу може бути призупинено [11].

Значний резонанс як у Польщі, так і поза її межами викликало питання контролю за державними ЗМІ. Першим суперечки викликав так званий «малий закон про медіа», підписаний у січні 2016 р., який по суті представляв собою поправки до закону про радіомовлення та телебачення [12]. Він започаткував реформу суспільних мовників Польщі – каналу «ТVP», суспільного радіо та інформаційної агенції «РАР». Із «суспільних» вони перетворювалися на «національні», а зміна статусу передбачила збільшення контролю над медіа. Влітку 2016 р. уряд Польщі на підставі окремого закону створив Національну раду ЗМІ [13], яка була наділена правом призначати та звільняти співробітників національних медіа та контролювати їхню роботу: вона хоч і не визначає конкретну тематику, але здійснює контроль за «балансом тем», за тим, як медіа культивують національні традиції, патріотизм і національні цінності. Однією з ініціатив Ради стало виокремлення історії Польщі як пріоритетної теми. Такий підхід цілком закономірно викликає підозри, що реальною метою цієї реформи було й залишається бажання зробити ЗМІ речником режиму.

На зміни в суспільних медіа гостро відреагували міжнародні медіа-організації. «Репортери без кордонів», «Спілка європейських журналістів», «Європейська федерація журналістів» та «Європейський союз мовників» у день ухвалення

закону висловили обурення негайністю його прийняття та відсутністю консультацій [14]. На їхню думку, ця норма «знищує наявні гарантії плюралізму та незалежності управління суспільними медіа в Польщі». Водночас протилежну позицію з цього питання зайняло «Товариство польських журналістів», яке вважає, що така гостра критика міжнародних організацій була висловлена без ознайомлення з основними фактами, оскільки ухвалені 30 грудня 2016 р. зміни є лише перехідним етапом на шляху побудови медіа, які створюватимуть простір для суспільної дискусії з ретельністю та плюралізмом.

Як наслідок, відсутність політичної волі до забезпечення незалежності суспільних надбань, а також багаторічні протистояння журналістських середовищ спричинили глибокий дефіцит довіри. І сьогодні будь-які, навіть потрібні кроки викликають застереження і спротив, якщо це – дії опонентів. Водночас такий стан речей, вочевидь, задовольняє політичні сили обох таборів – опозиційні політики збирають політичні дивіденди на критиці утисків свободи слова, а провладним і надалі вдається зберігати свій вплив на суспільне мовлення. Підтверджує цю думку й польський експерт А. Лельонек, який зазначає, що в Польщі немає загрози демократії, а є загроза журналістській об'єктивності [15].

Майже одночасно з «малим законом про медіа» влада розробляла новий закон, яким змінювався порядок стеження за громадянами. Він упорядковував доступ спецслужб до телекомунікаційних даних громадян. Тепер з дозволу суду силовики отримали можливість стежити, прослуховувати, вивчати кореспонденцію, мати доступ до пошти та отримувати дані з будь-яких носіїв та можуть стежити за особами протягом 18 місяців. Закон набув чинності в лютому 2016 р. [16].

У червні того ж року запрацював ще один закон, пов'язаний із спецслужбами, так зване «антитерористичне законодавство» [17]. Наприклад, документ дозволив затримувати осіб на 14 діб (замість 48 годин раніше) за згодою суду. Представити обвинувачення спецслужби можуть навіть на 14-й день. Змінилися правила діяльності правоохоронців у зоні, де визнано терористичну загрозу. Так, їм дозволили цілодобово проводити обшуки та затримувати підозрілих осіб, обшукувати їх помешкання, одяг, особисті речі та територію, де людину затримано. Раніше силовики могли це робити з шостої ранку до десятої вечора. Зараз на це потрібен лише наказ прокурора. Іноземці, які, на думку правоохоронців, загрожують безпеці Польщі чи її громадян, можуть бути негайно депортовані з країни. Введено обов'язкову реєстрацію телефонних карток тощо.

Значний резонанс у польському суспільстві викликала ініціатива «ПіС» стосовно заборони

абортів. У Польщі і так найбільш суворі закони в ЄС з означеної проблематики, але цілковита заборона наразилася на масові протести з боку населення. Вони набували як усталених активних форм, таких як мітинги й демонстрації, так і новаторських – через мережу Інтернет. Із цього приводу одна польська дослідниця стверджує, що у боротьбі з приводу абортів йдеться не про аборти, а про роль церкви в політиці [18]. Поляки, пише вона, напрочуд релігійні, але це не означає, буцімто вони хочуть, аби церква «диктувала політику». Тобто з цього питання утворився вододіл у такій глибоко католицькій державі. Хочемо звернути увагу на той факт, що з огляду на масові протести цей проєкт так і не був до кінця реалізований.

Резонансною була також ініціатива «ПіС», запропонована в листопаді 2016 р. у вигляді проєкту закону, що надавав першочергове право на демонстрації владі та церкві. Дана ініціатива спричинила нову хвилю протестів. Якщо Президент, уряд чи Костьол вирішують провести акції в одному місці та в один час з іншими організаціями, то останні повинні перенести свої демонстрації на інший час чи до іншої локації, навіть якщо влада чи церква повідомляють про свої демонстрації пізніше. Сейм ухвалив зміни на початку грудня 2016 р. [19].

Підіграла ситуацію й ініціатива влади змінити правила роботи журналістів у Сеймі. Зокрема, пропонували обмежити час відео- та фотозйомки, надати право роботи в парламенті лише п'ятьом ЗМІ та заборонити заміну журналістів протягом сесії. На знак протесту проти цього «Громадянська платформа» заблокувала трибуну Сейму, тож члени «ПіС» зібралися в іншому приміщенні. Там депутати від провладної партії ухвалили декілька законів, зокрема і бюджет Польщі на 2017 р., голосуючи підняттям рук. 17 і 18 грудня журналістам узагалі заборонили входити до парламенту. Однак через протести на початку січня «ПіС» відмовилася від змін до регламенту роботи медіа в Сеймі.

Заради справедливості дискурсу слід зауважити, що певна частина консервативних поляків підтримувала ініціативи нової влади і під час усіх цих подій опозиція не була самотня у своїх акціях. Майже завжди альтернативні демонстрації на захист «добрих змін» у Польщі влаштували прибічники «ПіС». У даному контексті слід навести такі акції, як «Марш свободи і солідарності» у грудні 2015 р., чи виступи «проти комуністів, злочинців і перешкод добрим змінам» у грудні 2016 р.

Не сприяє розвиткові демократії у Республіці Польща й сучасна польська інтерпретація історичних подій періоду Другої світової війни. Так, ухвалений польським парламентом закон [20] стосовно ролі Польщі в ті жахливі роки призвів до серйозної та небезпечної в своїй емоційності

кризи у відносинах Польщі з Ізраїлем, Німеччиною, США, Україною тощо.

Це стало причиною того, що у 2019 р. Польща опустилася з 54-ї на 57-у сходинку в щорічному «індексі демократії», що складає аналітичний центр Economist Intelligence Unit, пов'язаний із британським виданням «The Economist» [21].

Висновки. Підсумовуючи, можемо констатувати, що польська демократія періоду ХХ – початку ХХІ століття хоча й демонструвала (і продовжує демонструвати) певні негативні тенденції, проте навряд чи зруйнується навіть через сучасні виклики, оскільки в Республіці дотепер все ще зберігається рівновага між державною владою та політичною свободою громадян та їх об'єднань і при цьому загальна атмосфера у польському суспільстві залишається відкритою й вільною. Більше того, вести мову про наявність якоїсь чистої чи то універсальної демократії взагалі неможливо.

Саме досвід Польщі нам доводить, що пошук оптимальної моделі демократичної держави так чи по-іншому на різних стадіях демократичного транзиту буде пов'язаний із наявністю рис і лібералізму, і соціал-демократизму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Польща – нарис історії / за ред. В. Менджецького, Є. Рацисевича; пер. з пол. І. Сварника ; Ін-т нац. пам'яті. Варшава, 2015. 367 с.
2. Марчук М. І. Територіальне самоврядування у Речі Посполитій. *Право і Безпека*. 2014. № 4 (55). с. 21-28.
3. Antoszewski A. Funkcje parlamentów państw Europy Środkowej i Wschodniej jako przedmiot badań politologicznych. *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, świat / S. Sulowski, J. Szymanek (red.)*. Warszawa : Kancelaria Sejmu, 2013. S. 214-215.
4. Турчак О. В. Державний устрій Польщі за Березневою Конституцією 1921 р. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2008. Вип. 2. с. 42-53.
5. Wroczyński K. Demokratyczne państwo prawne. *Człowiek w kulturze*. 1994. Nr 3. S. 151-160.
6. Ларін М. Польща в ЄС: перший досвід. *Юридичний вісник України*. 2005. № 13. с. 11.
7. Маковський С. О. Еволюція участі Польщі в міжнародній політиці Європейського Союзу. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2011. Вип. 101, ч. I. с. 62-72.
8. Дем'яненко М. Останні тенденції взаємовідносин Польщі, Угорщини і Чехії з ЄС: причини заго-
9. Сіренко В. Лібералізм і демократичний соціалізм – чи є різниця? *Голос України*. 23.05.2006. URL: <http://www.golos.com.ua/article/217689>
10. Палас Н. Транснаціональна модель демократії та її вплив на процеси глобального врядування в умовах сучасного світу. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2009. Вип. 21. с. 145-150.
11. Вітович І. Урвався терпець: за що Єврокомісія наклала на Польщу безпрецедентні в історії ЄС санкції. *Україна молода*. 22.12.2017. URL: <http://umoloda.kiev.ua/number/0/2006/118964/> (дата звернення: 22.12.2020).
12. О radiofonii i telewizji : Ustawa z 29.12.1992 r. *Dziennik Ustaw*. 1993. Nr 7. Poz. 34.
13. О Radzie Mediów Narodowych : Ustawa z 22.06.2016 r. *Dziennik Ustaw*. 2016. Poz. 929.
14. Назарук Т. Що відбувається з суспільними медіа в Польщі і чому це важливо? *Korydor*. 06.01.2016. URL: <http://www.korydor.in.ua/ua/opinions/suspilni-media-v-polschi-chomu-tse-vazhlivo.html>
15. Рак Р. У Польщі немає загрози демократії, є загроза журналістській об'єктивності : Інтерв'ю з польським експертом Адамом Лельонеком. *Zaxid.net*. 02.02.2016. URL: https://zaxid.net/u_polshhi_nemaye_zagrozi_demokratii_je_zagroza_zhurnalistyky_obyektivnosti_n1381266
16. О zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw : Ustawa z 15.01.2016 r. *Dziennik Ustaw*. 2016. Poz. 147 ze zm.
17. О działaniach antyterrorystycznych : Ustawa z 10.06.2016 r. *Dziennik Ustaw*. 2016. Poz. 904.
18. Grzymala-Busse A. Why would Poland make its already strict abortion law draconian? *The Washington Post*. 18.04.2016. URL: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/04/18/why-would-poland-make-its-already-strict-abortion-law-draconian>
19. О zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach : Ustawa z 13.12.2016 r. *Dziennik Ustaw*. 2016. Poz. 579.
20. О zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary : Ustawa z 26.01.2018 r. *Dziennik Ustaw*. 2018. Poz. 369.
21. Democracy Index 2019. *The Economist* . URL: https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=democracyindex2019

РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.02.2>

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО НА РОЗГЛЯД СПРАВИ СУДОМ ПРИСЯЖНИХ ТА ШВИДКИЙ СУД: ДОСВІД США

THE CONSTITUTIONAL RIGHT TO A JURY TRIAL AND A FAST TRIAL:
THE EXPERIENCE OF THE UNITED STATES

Берч В.В.,

кандидат юридичних наук, доцент

кафедри конституційного права

та порівняльного правознавства

Ужгородського національного університету,

<https://orcid.org/0000-0002-3837-4724>

Статтю присвячено розгляду конституційного права на розгляд справи судом присяжних, а також права на швидкий суд відповідно до положень шостої поправки Конституції США. Зазначено, що станом на сьогодні в Україні стоїть питання забезпечення фактичної (справжньої) участі народу у здійсненні судочинства та створення належного механізму реалізації такого права народу. Встановлено, що перманентна еволюція суду присяжних у світі як повноцінного елементу партисипаторної демократії дозволяє стверджувати про можливість застосування кращого зарубіжного досвіду у цій сфері і для України. Зауважено, що суд присяжних, котрий є характерним для США, без сумнівів є наслідком запозичення англійських правових звичаїв, проте володіє своїми особливими сутнісними особливостями. Встановлено, що право на швидкий суд варто відрізнити від інших конституційних прав, оскільки воно стосується більше інтересів суспільства та системи правосуддя, аніж обвинуваченого. Обставини, котрі дозволяють стверджувати, чи є судовий розгляд насправді «швидким» є досить розмитими, оскільки кожне таке провадження є певною мірою унікальним. Визначено вимоги до членів суду присяжних, закріплені у Акті про відбір присяжних. Зауважено, що звільнення від обов'язку присяжних диференціюється залежно від того чи іншого штату. Однією з підстав такого звільнення є професійна діяльність. До прикладу, йдеться про лікарів, юристів, громадських діячів, працівників поліції чи пожежної охорони. Поряд з цим, поступово така практика перестає бути закономірною. Підсумовано, що суд присяжних як форма участі народу у відправленні правосуддя без сумнівів є демократичним право-

вим інститутом. Безпосереднє народовладдя під час здійснення судової влади, котре здійснюється із дотриманням принципів гласності та змагальності судового процесу, сприяє утвердженню віри громадян у справедливість судових рішень.

Ключові слова: судова влада, безпосереднє народовладдя, суд присяжних, право на швидкий суд, Конституція США.

The article is devoted to the consideration of the constitutional right to a trial by a jury, as well as the right to a speedy trial in accordance with the provisions of the Sixth Amendment to the US Constitution. It is noted that as of today in Ukraine there is a question of ensuring the actual (real) participation of the people in the administration of justice and the creation of an appropriate mechanism for the realization of such a right of the people. It is established that the permanent evolution of the jury trial in the world as a full-fledged element of participatory democracy allows us to assert the possibility of applying the best foreign experience in this area and for Ukraine. It is noted that the jury trial, which is typical for the United States, is undoubtedly a consequence of the borrowing of English legal customs, but has its own special features. It has been established that the right to a speedy trial should be distinguished from other constitutional rights, as it concerns the interests of society and the justice system more than the interests of the accused. The circumstances that suggest whether a trial is in fact «fast» are rather vague, as each such proceeding is to some extent unique. The requirements for members of the jury are set out in the Jury Selection Act. It is noted that the release of jurors varies depending on the state.

One of the grounds for such dismissal is professional activity. For example, doctors, lawyers, public figures, police or firefighters. At the same time, this practice is gradually ceasing to be natural. It is concluded that the jury trial as a form of public participation in the administration of justice is undoubtedly a democratic legal institution. Direct democracy in the exercise of judicial power, which is carried out in compliance with the principles of publicity and adversarial proceedings promotes the establishment of citizens' faith in the fairness of judicial decisions.

Key words: judiciary, direct democracy, jury trial, right to a fast trial, US Constitution.

Постановка проблеми. Безпосередню демократію не варто розглядати лише як участь народу у здійсненні законодавчої влади, народ може також здійснювати і судову владу. В Україні це передбачено чинною Конституцією та іншими нормативно-правовими актами, котрі дозволяють здійснювати судочинство судом присяжних. Станом на сьогодні стоїть питання забезпечення фактичної (справжньої) участі народу у здійсненні судочинства та створення належного механізму реалізації такого права народу [1]. Ефективність функціонування суду присяжних є можливою у рамках здійснення фундаментальних правових реформ, спрямованих на розвиток демократії та верховенства права [2, с.35].

Перманентна еволюція суду присяжних у світі як повноцінного елементу партисипаторної демократії дозволяє стверджувати про можливість застосування кращого зарубіжного досвіду у цій сфері і для України.

Аналіз наукових публікацій. Проблематика конституційного права на розгляд справи судом присяжних, а також права на швидкий суд була предметом наукових праць багатьох учених, серед яких: с. Гладій, В. Городовенко, К. Гуценко, П. Каблак, Є. Каташинський, В. Колюх, Т. Коротун, Л. Москвич, О.Новиков, В. Потапенко, с. Прилуцький, А. Прокопенко, Н. Солнишкіна, А.Солодков, В. Тертишник, І. Туркіна, О. Хотинська-Нор, с. Шевчук та ін. Поряд з цим, станом на сьогодні спостерігаємо певні аспекти, котрі потребують додаткової та більш детальної уваги.

Метою даної статті є дослідження конституційного права на розгляд справи судом присяжних та права на швидкий суд. Основними завданнями, які автор ставить перед собою, є розгляд шостої поправки до Конституції США; аналіз терміно-поняття «право на швидкий суд»; характеристика вимог, котрі пред'являються до членів суду присяжних відповідно до The Jury Selection and Service Act.

Виклад основного матеріалу. Суд присяжних, котрий є характерним для США, без сумнівів є наслідком запозичення англійських правових звичаїв, проте володіє своїми особливими сутнісними

особливостями [3]. Відповідно до шостої поправки Конституції США під час кримінальних переслідувань обвинувачений має право на швидкий та публічний розгляд його справи безстороннім судом присяжних штату чи округу, у якому було скоєно злочин; обвинувачений має право бути повідомленим про характер та підстави звинувачення, право на очну ставку із свідками, що свідчать проти нього, право на примусовий виклик свідків із його сторони, а також право на допомогу адвоката для захисту [4]. Такий вид провадження був започаткований для захисту від необгрунтованих звинувачень, а також від несправедливих рішень суддів, котрі виконували вказівки влади замість прийняття правосудного рішення. Це стало кроком до створення незалежної судової влади, до якої входили б представники народу [5].

Цікавим є характерне для Конституції США терміно-поняття «право на швидкий суд», або ж «право на швидкий судовий розгляд» (right to a speedy trial). У судовому рішенні щодо справи No 71-5255 «Barker v. Wingo» зазначено, що таке право варто відрізнити від інших конституційних прав, оскільки воно стосується більше інтересів суспільства та системи правосуддя, аніж обвинуваченого. Обставини, котрі дозволяють стверджувати, чи є судовий розгляд насправді «швидким» є досить розмитими, оскільки кожне таке провадження є певною мірою унікальним. Поряд з цим, порушення такого права розглядається у рішенні на декількох семантичних рівнях: 1) тривалість затримки (хоча чітко визначеної максимальної межі часу затримки не встановлено); 2) причина затримки (існує заборона щодо затягування судового процесу, однак, є можливість відкласти судові засідання з поважних причин, до прикладу, для забезпечення явки свідків у справі); 3) упереджене ставлення до обвинуваченого (відповідача); 4) розмір збитків, завданих обвинуваченому внаслідок «відтягування» розгляду справи. Якщо ж обвинувачений надав згоду на перенесення розгляду справи, або ж сам попросив про це суд, то він не має право оскаржувати затримку розгляду справи. Порушення права на швидкий розгляд справи не може бути обгрунтоване великою кількістю справ у суді та його обмеженими ресурсами [6].

У справі «Strunk v. United States» було здійснено посилання на вищевказане судові рішення, а також зазначено, що невинуватиме неправомірне затримка розгляду судової справи та відмова у реалізації права на швидкий судовий розгляд повинні мати своїм наслідком захист обвинуваченого шляхом скасування вироку суду. Таке грубе необгрунтоване порушення конституційного права не може мати жодного іншого варіанту компенсації як закриття справи [7].

Шоста поправка до Конституції США в аспекті конституційного права громадян на розгляд справи судом присяжних виключає незначні пра-

вопорушення, за які може бути призначено покарання у вигляді позбавлення волі строком до шести місяців, штраф не перевищує 1000 доларів, або ж покарання у вигляді призупинення дії прав водія до 90 днів (рішення у справі *Blanton et al. v. City of North Las Vegas, Nevada*) [8]. Якщо ж обвинувачений притягується до відповідальності за декілька дрібних правопорушень, у нього немає права на розгляд справи судом присяжних, навіть якщо за сукупністю вироків строк позбавлення волі перевищує шість місяців (*Lewis v. United States*) [9].

Вимоги до членів суду присяжних закріплені у Акті про відбір присяжних (*The Jury Selection and Service Act*). Присяжними можуть бути громадяни США, котрі досягли 18-річного віку та відповідають критеріям, котрі визначені у зазначеному нормативно-правовому акті, а саме: відсутність судимості; володіння мовою в обсязі, достатньому для заповнення кваліфікаційної форми присяжного; відсутність психічних розладів; проживання на території округу протягом не менше одного року. Участь у судовому засіданні у ролі присяжних оплачується державою. Присяжним також покриваються витрати за транспорт, паркування, харчування та проживання (за умови тривалості судового засідання довше одного дня).

Законодавство США містить певні положення, котрі стосуються відвідування присяжними судових засідань. Якщо присяжний пропустив лише одне судове засідання, то він викликається для розгляду іншої судової справи. Якщо ж було зафіксовано систематичне невідвідування судових засідань, то присяжний притягається до відповідальності, котра може передбачати санкцію у вигляді штрафу, або ж позбавлення волі.

Звільнення від обов'язку присяжних диференціюється залежно від того чи іншого штату. Однією з підстав такого звільнення є професійна діяльність. До прикладу, йдеться про лікарів, юристів, громадських діячів, працівників поліції чи пожежної охорони. Поряд з цим, поступово така практика перестає бути закономірною [10, с. 131].

Висновки. Безсторонність суду присяжних є важливою складовою шостої поправки до суду присяжних, обрані присяжні повинні бути неупередженими та готовими вирішувати справу виключно на основі представлених доказів [11]. Присяжні на підставі власного внутрішнього переконання, що сформувався у результаті оцінки доказів, а також з урахуванням власного життєвого досвіду вирішують питання про винуватість чи невинуватість підсудного. Обговорення здійснюється у спокійній атмосфері, котра дозволяє кожному присяжному вільно висловити свою позицію. Питання голосування регулюється у кожному штаті по-різному, законодавством може бути передбачено однаковість або біль-

шість голосів. Присяжні не несуть юридичної відповідальності за прийняте ними рішення [12].

Суд присяжних як форма участі народу у вправленні правосуддя без сумнівів є демократичним правовим інститутом. Безпосереднє народовладдя під час здійснення судової влади, котре здійснюється із дотриманням принципів гласності та змагальності судового процесу, сприяє утвердженню віри громадян у справедливість судових рішень. Сьогодні у наукових колах побутують різноманітні позиції щодо доцільності функціонування суду присяжних в Україні, тому надважливим є вивчення цієї проблеми у межах судових систем та досвіду держав, які активно застосовують такий спосіб здійснення судочинства уже протягом декількох століть.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Коментар до онлайн прес-конференції на тему «Чи можна в Україні провести референдум і що з цим робити?» URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3118610-ci-mozna-v-ukraini-provesti-referendum-i-so-z-cim-robiti.html>
2. Булеулиев Б.Т. Суд с участием присяжных заседателей. *Вестник Уральского института экономики, управления и права*. 2013. №2 (23). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sud-s-uchastiem-prisyazhnyh-zasedateley>
3. Боботов с.В., Чистяков Н.Ф. Суд присяжных: история и современность. М.: Независимое издательство. 1992. с. 24-25.
4. Constitution of the United States. URL: https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#:~:text=Written%20in%201787%2C%20ratified%20in,exists%20to%20serve%20its%20citizens
5. Amdt6.3.1.1 Right to Trial by Jury: Historical Background. URL: https://constitution.congress.gov/browse/essay/amdt6-3-1-1/ALDE_00000937/
6. *Barker v. Wingo*. 1972. Oyez. URL: <https://www.oyez.org/cases/1971/71-5255>
7. *Strunk v. United States*, 412 U.S. 434 (1973). <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/412/434/#tab-opinion-1950327>
8. *Blanton et al. v. City of North Las Vegas, Nevada*. URL: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/l/usrep/usrep489/usrep489538/usrep489538.pdf>
9. *Lewis v. United States*. <https://tile.loc.gov/storage-services/service/l/usrep/usrep518/usrep518322/usrep518322.pdf>
10. Валова Е.В., Нагих с.И. Суд присяжных в американской системе правосудия. *Успехи в химии и химической технологии*. 2014. №7 (156).
11. Amdt6.3.2.1.1 Right to an Impartial Jury: Current Doctrine. URL: https://constitution.congress.gov/browse/essay/amdt6-3-2-1-1/ALDE_00000940/
12. Леонкина А.А. Суд присяжных в федеративных странах (на примере США, Германии, России). *Наука. Общество. Государство*. 2017. №2 (18).

УДК 342.72.12

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.02>.**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ СТАРОСТИ В УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА**

RELEVANT ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE INSTITUTE OF HEADMAN IN UKRAINE: THEORY AND PRACTICE

Воронов М.М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного і
муніципального права юридичного факультету
ХНУ імені В.Н. Каразіна
<https://orcid.org/0000-0002-6361-0370>

У статті висвітлюється концептуальне бачення ролі та місця старости в системі місцевого самоврядування в Україні, надається його комплексна характеристика за формальними та матеріальними критеріями. Обґрунтовується думка про виділення два етапи законодавчого регулювання цього інституту. Перший етап: лютий 2015 – липень 2020 року. Другий етап: липень 2020 – по теперішній час. Акцентується увага, що в чинному муніципальному законодавстві України є низька правових прогалів, які не дозволяють встановити прозору процедуру відбору кандидатів на посаду старости, а також чіткий порядок затвердження старости на сесії відповідної ради. Звертається увага на те, що в цей період суттєво змінився порядок призначення на посаду старости – від прямих виборів на місцевих виборах до затвердження на сесії місцевої ради за пропозиціями відповідного голови. Певна динаміка правового регулювання суспільних відносин інституту старости обумовлена спробами пошуку оптимального формату такого інституту в системі стримувань і противаг у чотирикутнику: жителі села, селища – рада – відповідний голова – староста. Зазначається, що староста має бути справжнім представником інтересів жителів у відносинах з відповідним головою і представницьким органом місцевого самоврядування. Водночас серед актуальних питань правового статусу старости має бути визначення його місця в структурі виконавчих органів місцевого самоврядування (вважаю, що потрібно залишити гарантоване місце у виконкомі місцевої ради). Звертається увага на те, що має бути встановлена чітка і прозора процедура відбору кандидатів на посаду старости. Необхідно розробити і затвердити зрозумілі критерії для об'єктивного відбору кандидатів та їх громадського обговорення перед затвердженням. Вносяться пропозиції про те, що у чинному законодавстві України мають бути законодавчо закріплені якісні та кількісні критерії для утво-

рення старостинських округів. Зазначається, що особливу увагу слід приділити професійним і особистим якостям старости, процесу його підготовки і перепідготовки, підвищення кваліфікації старости як ефективного представника інтересів жителів. Вирішення таких питань сприятиме становленню збалансованої системи місцевого самоврядування на території села, селища і міста.

Ключові слова: староста, система місцевого самоврядування, муніципальна реформа, старостинський округ.

The article highlights the conceptual vision of the role and place of the headman in the system of local self-government in Ukraine, provides a comprehensive description of its formal and material criteria. The idea of allocating two stages of legislative regulation of this institute is substantiated. The first stage: February 2015 – July 2020. The second stage: July 2020 – to the present. It is emphasized that in the current municipal legislation of Ukraine there are low legal gaps that do not allow to establish a transparent procedure for selection of candidates for the post of mayor, as well as a clear procedure for approval of the mayor at the session of the council. Attention is drawn to the fact that during this period the procedure for appointment to the position of headman has changed significantly – from direct elections to local elections to approval at a session of the local council on the proposals of the relevant chairman. Some dynamics of legal regulation of social relations of the institute of headmen is due to attempts to find the optimal format of such an institution in the system of checks and balances in the quadrangle: villagers, settlements – council – the corresponding chairman – the headman. It is noted that the headman should be a true representative of the interests of residents in relations with the relevant chairman and representative body of local government. At the same time, among the topical issues of the legal status of the head-

should be the definition of his place in the structure of executive bodies of local self-government (I believe that it is necessary to leave a guaranteed place in the executive committee of the local council). Attention is drawn to the need to establish a clear and transparent procedure for selecting candidates for the post of headman. Clear criteria must be developed and approved for the objective selection of candidates and their public discussion before approval. Proposals are made that qualitative and quantitative criteria for the formation of headmen's districts should be enshrined in the current legislation of Ukraine. It is noted that special attention should be paid to the professional and personal qualities of headman, the process of its training and retraining, advanced training of headman as an effective representative of the interests of residents. Addressing such issues will contribute to the formation of a balanced system of local self-government in the village, town and city.

Key words: headman, system of local self-government, municipal reform, headman's district.

Постановка проблеми. Головними завданнями муніципальної реформи в Україні є підвищення рівня життя і добробуту жителів у містах, селищах та селах шляхом забезпечення спроможності територіальних громад, надання органам місцевого самоврядування реальних можливостей створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, забезпечення органами муніципальної влади і органами державної виконавчої влади максимальної доступності жителів таких територіальних громад до адміністративних, соціальних та інших послуг. Ключовими чинниками муніципальної реформи на її сучасному етапі є створення правових, матеріальних, фінансових, організаційних, інформаційних та інших умов для добровільного об'єднання територіальних громад, в яких мають бути утворені дієздатні органи місцевого самоврядування, спроможні виконувати законодавчо визначені повні та виключні власні та делеговані державою повноваження, а також ліквідацію передумов для дублювання повноважень, функцій та завдань органів місцевого самоврядування різних рівнів [1, с.50].

Слід зазначити, що староста є відносно новим інститутом у системі місцевого самоврядування в Україні. Виникнення інституту старости в конституційному і муніципальному законодавстві України є результатом процесу децентралізації влади, проведення муніципальної реформи, важливою складовою якої став процес добровільного об'єднання територіальних громад. На сьогодні староста є елементом системи місцевого самоврядування в Україні. Введення інституту старости до правового поля України обумовлено декількома чинниками. По-перше, староста мав стати части-

ною єдиної, збалансованої системи муніципальної влади, підґрунтям для вирішення проблеми потенційного вакууму публічної влади на території села, селища після завершення процесу добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст. По-друге, староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, ключовим завданням старости є представництво інтересів жителів села і села у відносинах з органами і посадовими особами державної влади і місцевого самоврядування. По-третє, староста, який представляє частину територіальної громади, має бути посадовою особою, яка об'єднує та презентує цілісну об'єднану територіальну громаду. «В Україні, в результаті реформи адміністративно-територіального устрою, склад більшості громад змінився, стало більше великих за площею і кількістю населення громад. Мешканцям багатьох міст, селищ і сіл з цього року треба вчитися жити і розвиватися разом з новими сусідами. Звичайно, на місцях мають бути люди, які допомагатимуть і жителям, і місцевій владі створити відчуття єдності в громаді. І цими людьми є старости. Отже на етапі становлення громад варто дуже зважено підійти до розвитку цього інституту. На практиці, староста має допомагати людям у вирішенні буденних питань життя їхнього населеного пункту, забезпечувати розвиток територій, представництво інтересів жителів. Ідеологічно ж, він має допомагати голові і місцевій раді формувати цілісність громади, щоб люди, навіть потри різниці у звичаях та традиціях, відчували себе членами єдиної родини», – сказав В'ячеслав Негода [2].

Слід зазначити, що деякі аспекти інституту старости розглядалися в наукових працях О. Батанова, В. Борденюка, Ю. Ганущака, М. Дзюпина, І. Дробуш, О. Колесникова, О. Калашнікова, В. Негоди, А. Ткачука, а також у роботах інших науковців у галузі політології, державного управління тощо.

Тому метою статті є висвітлення особливостей законодавчого забезпечення інституту старости, систематизація і здійснення характеристики процесу становлення цього інституту на теренах України, визначення рекомендацій щодо вдосконалення чинного законодавства, що регламентує правовий статус старости.

Викладення основного матеріалу дослідження. Незважаючи на відносно невеликий строк існування інституту старости, можна виділити два етапи законодавчого регулювання цього інституту. Перший етап: лютий 2015 – липень 2020 року. Другий етап: липень 2020 – по теперішній час.

Під час першого етапу 5 лютого 2015 року Верховною Радою України була запроваджена посада старости та закріплені законодавчі основи його діяльності [3]. Закон України «Про міс-

цеве самоврядування в Україні» був доповнений ст.14-1[4, далі – Закон]. Відповідно до ст.14-1 Закону «у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради. 2. Староста є посадовою особою місцевого самоврядування. 3. Староста: 1) представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; 2) сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; 3) бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; 4) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб; 5) здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту. 4. Положення про старосту затверджується сільською, селищною, міською радою відповідної об'єднаної територіальної громади. У Положенні визначаються права і обов'язки старости, порядок його звітності, інші питання, пов'язані з діяльністю старости. 5. Староста обирається в порядку, визначеному законом. 6. Староста є членом виконавчого комітету ради об'єднаної територіальної громади за посадою». Крім того, були внесені зміни до ч. 4 ст. 51 Закону «до складу виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради входять також за посадою секретар відповідної ради, староста (старости). 3. У селах, селищах, в яких знаходилися органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, обов'язки старости до обрання на перших виборах старости виконує особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної громади до об'єднання».

Норми цього Закону передбачали обрання старости безпосередньо жителями відповідного села та селища. Такий порядок обрання старости, його представницькі повноваження підсилювали правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування. В той же час, ці законодавчі зміни, на жаль, не мали ознаки системності, вони зумовили деякі правові колізії та прогалини, які стали перешкодою для ефективної та повноцінної реалізації концепту інституту старости.

Тому позитивним кроком стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 9 лютого 2017 року

№ 1848-VIII [5]. Цим Законом був уточнений муніципально-правовий статус старости. Нова редакція ст.14-1 встановила, що «староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування. 2. Староста обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. 3. Повноваження старости починаються з моменту складення ним присяги відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації. 4. Строк повноважень старости, обраного на чергових виборах, становить п'ять років, крім випадків дострокового припинення його повноважень з підстав і в порядку, визначених цим Законом. 5. Староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою. 6. Староста не може мати інший представницький мандат, суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у тому числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю. 7. Порядок організації роботи старости визначається цим та іншими законами, а також Положенням про старосту, затвердженим сільською, селищною, міською радою»[5]. Також були суттєво розширені повноваження старости. Так, «Староста: 1) представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; 2) бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій; 3) має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища; 4) сприяє жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; 5) бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням; 6) бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу; 7) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів

сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб; 8) бере участь у підготовці проєктів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу; 9) бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу; 10) бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати; 11) отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень; 12) сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі, селищі; 13) здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами. 2. При здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідного села, селища, відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою. 3. Староста не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед жителями відповідного села, селища на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів сільської, селищної, міської ради староста інформує раду про свою роботу. 4. На старост поширюються гарантії діяльності депутатів місцевих рад, передбачені Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», якщо інше не встановлено законом» [5].

Законодавчо було визначено поняття старостинського округу: «старостинський округ – частина території об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або декілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру об'єднаної територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою» (ст.1 Закону) [5].

Важливим елементом муніципально-правового статусу старости є його муніципально-правова відповідальність. Системним кроком у цій царині стало закріплення у законодавстві муніципально-правових санкцій старости. До Закону була додана ст.79-1, яка регулювала питання дострокового припинення повноважень старо-

сти. Відповідно до цієї статті «1. Повноваження старости припиняються достроково у разі: 1) його звернення з особистою заявою до сільської, селищної, міської ради про складення ним повноважень старости; 2) припинення громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України; 3) набуття громадянства іншої держави; 4) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього; 5) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 6) набрання законної сили рішенням суду про визнання його недієздатним, безвісно відсутнім чи оголошення померлим; 7) його смерті; 8) відкликання з посади за народною ініціативою» [5].

Крім того, були внесені зміни до Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 року № 595-VIII. У ч. 7 ст. 2 цього Закону було закріплено, що «вибори старости проводяться за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входить територія одного або декількох населених пунктів (сіл, селищ), визначених сільською, селищною, міською радою об'єднаної територіальної громади з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою (далі – старостинський округ)» [6]. Таким чином, цей закон встановив стадії виборчого процесу старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування.

Можна констатувати, що на середину 2017 року були створені необхідні правові умови для реалізації цілей та завдань старости як елемента системи місцевого самоврядування в Україні. Але, на мою думку, на той період, статус старости як виборної посадової особи, яка обиралася на місцевих виборах, та члена виконавчого комітету відповідної місцевої ради викликала певне занепокоєння. Мова йде про потенційний конфлікт політичних інтересів між старостою та головою об'єднаної громади, депутатським корпусом місцевої ради, які можуть належати до різних, можливо, опозиційних політичних сил. Таке політичне протистояння може негативно впливати на ефективну роботу старости як представника жителів. Як показала практика, то дійсно таке протистояння стало фактором неефективності системи місцевого самоврядування на рівні об'єднаної громади та обумовила необхідність змін до чинного муніципального законодавства з метою подальшого вдосконалення правового статусу старости.

Слід зазначити, що обов'язковість членства старости у виконавчому комітеті призвело до

значного збільшення їх кількісного складу. Є приклади, коли чисельність виконавчого комітету селищної ради є значно більшою, аніж виконавчого комітету міської ради, яка представляє інтереси великих територіальних громад. Так, у Балтській міській громаді (Одеська область) при 36 депутатах міськради сформовано виконком із 54 осіб; у Волочеській громаді (Хмельницька область) – 34 депутати і 39 членів виконкому; у Китайгородській (Хмельницька область) – 22 депутати і 26 членів виконкому; в Летичівській (теж Хмельницька область) – 26 депутатів і 27 членів виконкому; у Тростянецькій громаді на Львівщині – 22 депутати і 28 членів виконкому, в Терехівській міській громаді Тернопільської області – 34 депутати та 43 члени виконкому [4]. Для порівняння, виконавчий комітет Львівської міської ради нараховує всього 6 членів, Вінницької та Криворізької – 15 членів, Запорізької та Івано-Франківської – 16, Одеської та Луцької – 17, Чернівецької – 18 (реально обрано лише 12), Полтавської – 19 членів. А у найбільшому місті України, що має виконавчий комітет, – Харкові цей орган складається аж із 20 членів [7]. Така суперечлива практика зумовила наступні законодавчі зміни у правовому статусі старости, які розпочали другий етап.

16 липня 2020 року український парламент прийняв Закон України № 805-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства», який суттєво змінив правовий статус старости. Цим законом була скасована ст.14-1. Базовими нормами, які регулюють правовий статус старости, є норми ст.54-1 Закону. Так, «1. Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. 2. Староста є членом виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради за посадою і працює в ньому на постійній основі. 3. Порядок організації роботи старости визначається цим та іншими законами, а також Положенням про старосту, затвердженим сільською, селищною, міською радою. 4. Староста: 1) представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; 2) бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій; 3) має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного села, селища; 4) сприяє жителям відповідного села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; 5) бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на

території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням; 6) бере участь у підготовці проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу; 7) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб; 8) бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу; 9) бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу; 10) бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати; 11) отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень; 12) сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі, селищі; 13) здійснює інші повноваження, визначені цим та іншими законами. 5. При здійсненні наданих повноважень староста є відповідальний і підзвітний раді та підконтрольний сільському, селищному, міському голові. Староста не рідше одного разу на рік звітує про свою роботу перед радою, а на вимогу не менш як третини депутатів – у визначений радою термін. 6. Повноваження старости можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради» [8].

Звертаємо увагу на те, що тепер староста не обирається безпосередньо на місцевих виборах жителями села та селища. Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Але відповідно до абзацу 3 ст. 3 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», староста залишається виборною посадовою особою місцевого самоврядування [9]. Тобто тепер староста затверджується на сесії відповідної місцевої ради як й більшість інших посадових осіб місцевого самоврядування (наприклад, заступники сільського, селищного, міського голови, члени виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради, можливо, керівники районних в місті вико-

навчих органів тощо). Дійсно, це дає можливість уникнути потенційний конфлікт інтересів (перш за все політичних), створити єдину і потужну команду виконавчих органів, яку очолює відповідний сільський, селищний, міський голова, що, на мою думку, сприятиме ефективності у роботі старости як члена команди. Але, з іншої сторони, це є ще одним прикладом сумнівного процесу централізації у системі місцевого самоврядування. Відповідно до даних Міністерства розвитку громад та територій України, станом на 16.02.2021 року в Україні 1420 територіальних громад, в яких відбулися перші вибори старост, 4252 старости, що затверджені радою [10].

Вважаємо, що цим законом суттєво уточнений статус старости у новому правовому форматі. Але в чинному муніципальному законодавстві України є низька правових прогалів, які не дозволяють встановити прозору процедуру відбору кандидатів на посаду старости, а також чіткий порядок затвердження старости на сесії відповідної ради.

Недосконалою є й процедура встановлення старостинських округів. Дотепер відсутні зрозумілі та обґрунтовані критерії для утворення старостинського округу. За словами заступника міністра Мінрегіону В. Негоди, попередній моніторинг Мінрегіону щодо формування інституту старост демонструє, що до вирішення цього питання громади підходять по-різному. «Хтось поспіхом призначив старост, хтось чекає, поки приймуть законопроект № 4535. Хтось намагається створювати території юрисдикції старост більш менш рівномірно, хтось робить це не дуже логічно. Як результат, вже маємо найбільший старостинський округ (територію юрисдикції старост) в 11 тисяч мешканців і найменший – у 69 жителів. Загалом, за його словами, в громадах вже призначили 4242 старости, створили 4481 старостинський округ. У 3159 округах мешкає менше 1500 людей. У 762 – від 1500 до 3000 жителів. У 195 – понад 3000 мешканців» [2]. Тому актуальним є питання законодавчого закріплення таких критеріїв і визначення оптимальних кількісних і якісних характеристик для утворення старостинського округу. У зв'язку з цим, логічним і доцільним кроком є підготовка законопроекта № 4535 від 22.12.2020 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост». У цьому законопроекті пропонується нова редакція поняття старостинського округу – «старостинський округ – частина території територіальної громади, в межах якої розташовані один або декілька населених пунктів, крім адміністративного центру такої територіальної громади, визначена сільською, селищною, міською радою з метою надання відповідних послуг жителям такого округу та забезпечення представництва їх інтересів старостою» та визначається, що «старостинський округ утворюється, як правило, у

складі населеного пункту (населених пунктів), на території яких проживає не менше ніж півтори тисячі жителів» [11]. Крім того, уточнюється деякі важливі аспекти правового статусу старости. Зокрема, ст. 54-1 Закону викладена у такій редакції «1. Староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу. 2. Староста працює у відповідній раді на постійній основі і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, у тому числі на громадських засадах (за винятком викладацької, наукової та творчої у позаробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом» [11].

Вважаємо, що такі зміни до чинного законодавства України є доцільними, обґрунтованими і актуальними. Слід підкреслити, що вони були обговорені під час численних круглих столів, на науково-практичних конференціях та інших заходах. У результаті плідного обговорення такі пропозиції в цілому підтримані науковим загалом, практиками у сфері місцевого самоврядування, представниками громадськістю тощо.

Висновки. Незважаючи на те, що інститут старости є відносно новим елементом у системі місцевого самоврядування в Україні, можна виділити два етапи його становлення. За цей період суттєво змінився порядок призначення на посаду старости – від прямих виборів на місцевих виборах до затвердження на сесії місцевої ради за пропозиціями відповідного голови. Певна динаміка правового регулювання суспільних відносин інституту старости обумовлена спробами пошуку оптимального формату такого інституту в системі стримувань і противаг у чотирикутнику: жителі села, селища – рада – відповідний голова – староста. Староста має бути справжнім представником інтересів жителів у відносинах з відповідним головою і представницьким органом місцевого самоврядування. Серед актуальних питань правового статусу старости є, по-перше, визначення його місця в структурі виконавчих органів місцевого самоврядування (вважаю, що потрібно залишити гарантоване місце у виконкомі місцевої ради). По-друге, має бути встановлена чітка і прозора процедура відбору кандидатів на посаду старости. Необхідно розробити і затвердити зрозумілі та обґрунтовані критерії для об'єктивного відбору кандидатів та їх обов'язкового громадського обговорення перед затвердженням на сесії відповідної ради. По-третє, у чинному законодавстві України мають бути законодавчо закріплені якісні та кількісні критерії для утворення

старостинських округів. По-четверте, особливу увагу слід приділити професійним і особистим якостям старости, процесу його підготовки і перепідготовки, підвищення кваліфікації старости як ефективного представника інтересів жителів. Вирішення таких питань сприятиме становленню збалансованої системи місцевого самоврядування на території села, селища і міста.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Воронов М.М. Інститут старости у системі муніципального права України. *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна*. Серія «Право». Випуск 23. 2017. с. 50-53.
2. Негода В. Для розвитку інституту старост потрібні чіткі, законодавчо закріплені орієнтири. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13264?fbclid=IwAR1K9AdBhNvkmwjpDRW0>.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 року № 157-VIII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (із змін.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 9 лютого 2017 року № 1848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#n>
6. Про місцеві вибори: Закон України від 14 липня 2015 року № 595-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#Text>.
7. Колесников О., Калашніков О., Дзюпин М. Інститут старост в об'єднаних громадах: обрання та місце у системі управління. URL: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/09/Institut-starost-obrannya-tamistse-u-sistemi-upravlinnya-1.pd>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства: Закон України від 16 липня 2020 р. № 805-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-20#Text>.
9. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.
10. Розвиток інституту старост: публічна дискусія викристалізувала спільні позиції. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13264#gallery-2>.
11. Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост: законопроект № 4535 від 22.12.2020 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70734.

УДК 328.123(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.02.4>

СУЧАСНИЙ СТАН І ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ ОПОЗИЦІЇ В УКРАЇНІ

CURRENT STATE AND PROBLEMS OF LEGAL STATUS OF THE PARLIAMENTARY OPPOSITION IN UKRAINE

Зозуля О.І.,*доктор юридичних наук, доцент,**завідуючий науковим сектором**порівняльного конституційного та муніципального права**НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування**НАПрН України**<https://orcid.org/0000-0002-5428-4622>*

Виконано аналіз сучасного стану правового статусу парламентської опозиції в Україні, охарактеризовано його особливості та проблеми, пов'язані з невизнанням суб'єктності парламентської опозиції, відсутністю належного правового регулювання її прав, обов'язків, гарантій і меж діяльності. Наголошено, що неінституалізованість парламентської опозиції зумовлює відсутність у опозиційних політичних сил у Верховній Раді України відповідних обов'язків щодо формування тіньового уряду, підготовки альтернативної програми діяльності уряду, дотримання національних інтересів, заборони зловживання своїми правами та гарантіями тощо. Водночас де-факто опозиційні депутатські фракції та групи, окремі народні депутати України для контролю за діяльністю коаліції та уряду можуть здійснювати деякі ефективні загальнопарламентські засоби і процедури (запити, заслуховування уряду, ініціювання парламентського розслідування, конституційне оскарження тощо), що закладає основи опозиційної діяльності у Верховній Раді України.

Встановлено, що особливості вітчизняної правової системи, недостатня розвиненість парламентаризму та політичної системи актуалізують комплексне конституційне та законодавче закріплення засад організації та діяльності парламентської опозиції в Україні, зокрема порядку її утворення, прав і обов'язків, гарантій та процедур, відносин з коаліцією та урядом. Обґрунтовано, що інституалізація парламентської опозиції в Україні повинна спрямовуватись на реальне забезпечення її конструктивної співпраці з більшістю, а також на дотримання прав опозиції щодо представництва у керівництві парламенту та її органах, контролю діяльності більшості та уряду, оприлюднення у парламенті її позиції. Пріоритетом удосконалення правового статусу парламентської опозиції в Україні має бути не тільки

уточнення та розширення її прав, а і формування дієвих механізмів їх реалізації, забезпечення відповідальності за порушення прав опозиції.

Ключові слова: правовий статус, регламент, парламентська опозиція, Верховна Рада України, права, гарантії, комітети, уряд.

The analysis of the current state of the legal status of the parliamentary opposition in Ukraine has been performed; it also describes its features and problems related to non-recognition of the subjectivity of the parliamentary opposition, the lack of proper legal regulation of its rights, responsibilities, guarantees and limits of activity. It was stressed that the non-institutionalization of the parliamentary opposition causes the opposition political forces in the Verkhovna Rada of Ukraine to have no corresponding responsibilities for forming a shadow government, preparing an alternative program of government activities, observing national interests, banning abuse of rights and guarantees, etc. At the same time, de facto opposition parliamentary factions and groups, individual MPs of Ukraine to control the activities of the coalition and the government can carry out some effective parliamentary means and procedures (inquiries, government hearings, initiating parliamentary inquiries, constitutional appeals, etc.), which lays the foundations of opposition activity in the Verkhovna Rada of Ukraine.

It is established that the peculiarities of the domestic legal system, insufficient development of parliamentarism and political system actualize the complex constitutional and legislative regulation of the bases of organization and activity of the parliamentary opposition in Ukraine, including the order of its formation, rights and responsibilities, guarantees and procedures, relations with the coalition and government. It is substantiated that the institutionalization of the parliamentary opposition

in Ukraine should be aimed at real ensuring its constructive cooperation with the majority, as well as on observance of the rights of the opposition regarding representation in the leadership of the parliament and its bodies, control of the activities of the majority and the government, publication of its position in the parliament. The priority of improving the legal status of the parliamentary opposition in Ukraine should be not only the clarification and expansion of its rights, but also the formation of effective mechanisms for their implementation, ensuring accountability for violations of opposition's rights.

Key words: legal status, rules, parliamentary opposition, Verkhovna Rada of Ukraine, rights, guarantees, committees, government.

Постановка проблеми. Розбудова парламентаризму в Україні, що є одним із ключових напрямків нинішньої конституційної реформи, включає у себе не лише посилення ролі Верховної Ради України, забезпечення прозорості її діяльності та удосконалення парламентських процедур, але й внутрішньо інституційний розвиток парламенту. При цьому, особливої уваги потребує інституалізація парламентської опозиції в Україні, спроможної реально контролювати, стримувати та опонувати парламентській коаліції. Попри певні кроки щодо усунення прогалин правових засад діяльності Верховної Ради України (наприклад, прийняття закону про тимчасові слідчі та спеціальні комісії) питання статусу та взаємовідносин фактично існуючих парламентської більшості та меншості залишаються наразі все ще належно неврегульованими. З огляду на це в контексті подальшого розвитку парламентаризму в Україні нами й вбачаються актуальними питання сучасного стану та проблем правового статусу парламентської опозиції в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначимо, що проблематика правового статусу парламентської опозиції в Україні була предметом низки наукових досліджень таких вчених як О.М. Масловська [1], І.А. Павленко [2], О. Петренко [3], С.С. Шаранич [4] та інші. Разом із тим, їх наукові роботи із плином часу частково вже втратили свою актуальність або побічно стосуються лише окремих особливостей становлення та діяльності парламентської опозиції в Україні, комплексно не характеризуючи зміст і напрямки удосконалення її конституційно-правового статусу.

Окремо слід вказати дисертацію та інші роботи О.В. Совгирі [5; 6], присвячені порівняльно-правовому аналізу правового статусу парламентської опозиції в Україні та інших країнах. Так, вченим ще у 2005 році наголошувалось, що діяльність парламентської опозиції, як одного з основоположних інститутів конституційного права, у країнах із недостатньо розвинутими демо-

кратичними традиціями має регламентуватись «на рівні законодавства, а не на рівні традицій». Але попри достатню ґрунтовність зазначеного дослідження на сьогодні воно також вже є дещо застарілим, позаяк не враховує поточний стан парламентської опозиції в Україні та проблеми розвитку її статусу. Крім того, теоретико-правове дослідження статусу та взаємовідносин парламентської коаліції та опозиції було проведено Ю.М. Бисагою, Д.М. Беловим і С.С. Шараничем [7]. Також деякі аспекти сучасного стану та проблем правового статусу парламентської опозиції в Україні розглядалися у роботі Ю.В. Якименко, який відзначає визначальний вплив політичної доцільності на надання або позбавлення парламентської опозиції певних гарантій і прав [8, с.129]. На вирішення даної проблеми і направлене наше дослідження.

Так, **метою статті** є аналіз і характеристика сучасного стану правового статусу парламентської опозиції в Україні, визначення його особливостей та проблем, а також обґрунтування напрямків удосконалення конституційно-правового регулювання організації та діяльності парламентської опозиції в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передусім, відмітимо, що поділ депутатського корпусу на коаліцію та опозицію є об'єктивною, іманентною властивістю парламентаризму. В межах даного дослідження під парламентською опозицією ми насамперед розуміємо організовану сукупність депутатських фракцій і груп, об'єднаних метою зміни існуючої публічної влади та здійснюваного нею політичного курсу. Попри це до Конституції України від 28.06.1996 р. [9] були включені окремі положення щодо коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України лише у 2004 році – через 13 років після відновлення незалежності України. Натомість на нормативно-правовому рівні термін «парламентська опозиція», деякі її гарантії та права дещо побічно згадувались тільки протягом 2008–2010 років у Регламентах Верховної Ради України від 19.09.2008 р. № 547-VI [10] і від 10.02.2010 р. № 1861-VI [11].

Отже, сьогодні в Україні повністю відсутнє конституційне та законодавче визнання парламентської опозиції як природного політико-правового явища, а також мінімально необхідні гарантії та права для її участі у конституційно-правових відносинах і реального впливу на парламентські процеси. Статус парламентської опозиції та коаліції предметно не розмежовується. Вказане в значній мірі ускладнює сприйняття не тільки суспільством, а і самою парламентською опозицією її сутності та завдань щодо контролю і конструктивної критики дій більшості та уряду, формування обґрунтованих альтернатив державної політики та кадрового потенціалу. Хоча і у науковій

літературі [4] зустрічається досить дискусійне бачення завдань опозиції як контролю не лише діяльності коаліції та уряду, в взагалі «за органами державної влади та органами місцевого самоврядування».

Окремо в контексті забезпечення цілісності правового статусу парламентської опозиції зауважимо можливість врегулювання не тільки її прав і гарантій, а й загальних обов'язків (виконувати свої завдання, дотримуватись законодавства, здійснювати діяльність в інтересах усього суспільства тощо), що покликано сприяти відповідальності та ефективності опозиційної діяльності. Водночас ми не вбачаємо нагальної потреби окремого закріплення обов'язків парламентської опозиції щодо утримання від дій, спрямованих на захоплення державної влади, розпалювання ворожнечі, посягання на права людини чи утворення воєнізованих формувань (як це пропонує О.В. Совгіря [5]), оскільки вказане змістовно вже охоплюється її обов'язком дотримуватись законодавства.

Також відкритим є питання щодо віднесення до парламентської опозиції будь-якої депутатської фракції або групи, яка заявляє про свою опозиційність, їх певного об'єднання чи тільки найбільшої опозиційної фракції. Те ж саме стосується й питання встановлення вимоги до мінімального кількісного складу парламентської опозиції, оскільки за Регламентом Верховної Ради України від 19.09.2008 р. № 547-VI вона мала об'єднувати не менше половини народних депутатів України, що не належать до парламентської більшості. На нашу ж думку, властива Верховній Раді України багатопартійність та ідеологічна неоднорідність парламентської меншості актуалізує пошук оптимального підходу до надання усім парламентським силам, які мають намір реально провадити (а не лише проголосити) опозиційну діяльність (з урахуванням їх чисельності та незалежно від об'єднання), певного обсягу прав і гарантій парламентської опозиції. Хоча у цьому разі й вбачається досить складним справедливий розподіл прав і посад, належних парламентській опозиції, між різними опозиційними депутатськими фракціями та групами.

Сучасний стан правового статусу парламентської опозиції в Україні опосередковано визначається положеннями Регламенту Верховної Ради України, загальними для усіх депутатських фракцій і груп, не передбачаючи додаткових прав і гарантій саме для опозиційних парламентських сил. Так, ст.83 Конституції України гарантує скликання позачергової сесії парламенту її головою на вимогу не менше третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Вважаємо, що дана парламентська процедура не враховує інтереси менш чисельної (ніж 150 депутатів) або політично неоднорідної

(представленої різними фракціями і групами) парламентської опозиції щодо скликання засідань Верховної Ради України та формування їх порядку денного. Те ж саме загалом стосується й права на виступ з питань порядку денного засідання парламенту, яке згідно ст.34 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI гарантовано надається усім депутатським фракціям і групам, але не передбачає виступів як від консолідованої парламентської опозиції, так і від позафракційних представників парламентської меншості. У зв'язку із цим в рамках розбудови інституту парламентської опозиції та гарантування її права на висловлення своєї позиції може бути виправданим надання опозиції прав на першочерговий виступ у Верховній Раді України, на доповіді та заяви з визначених питань опозиційної діяльності, а також більшої можливості впливати на формування порядку денного певних пленарних засідань тощо.

Важливою гарантією правового статусу парламентської опозиції в Україні має бути й право на рівний з парламентською коаліцією доступ до засобів масової інформації, радіо, телебачення, інтернет-ресурсів. В цьому аспекті досить позитивним є надане ст.18 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII [12] усім парламентарям рівне право на виступ з питань їх депутатської діяльності. Водночас даний підхід більше направлений на інформування громадськості про роботу окремих народних депутатів України, а не про програму та діяльність парламентської опозиції в цілому, лідера опозиції, тіншового уряду тощо. Невизнання правової суб'єктності парламентської опозиції в Україні перешкоджає цілеспрямованості та послідовності використання наданих їй членам можливостей для інформування громадськості про свою діяльність.

Одним із проблемних аспектів статусу парламентської опозиції в Україні є відсутність достатніх правових гарантій зайняття її представниками керівних посад у Верховній Раді України (наприклад, посади заступника Голови) та її органах (зокрема с.С. Шаранич пропонує відведення опозиції посади Голови Рахункової палати [4]). Такі гарантії необхідні не для впливу чи втручання опозиції у реалізацію влади, а для її рівноправної й відповідальної участі у підготовці та веденні засідань парламенту, організації інших форм його роботи, а також для своєчасного одержання вичерпної інформації та контролю за усіма парламентськими процесами. Так, хоча кандидатури на посади Голови Верховної Ради України та його заступників можуть вільно висуватись опозиційними депутатами, фракціями та групами, реальне обрання керівництва парламенту потребує відповідних голосів представників парламентської більшості, а отже, залежить суто від фактору політичної доцільності.

Комітети Верховної Ради України є її основними робочими органами, що здійснюють законопроектну роботу, підготовку та попередній розгляд інших питань, окремі форми парламентського контролю. Тому посади у комітетах парламенту природньо становлять підвищений інтерес з боку як коаліції, так і опозиції. При цьому, досить позитивним, хоча і недостатнім у вітчизняних реаліях є передбачене у Резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи від 23.01.2008 р. № 1601 [13] відведення посади голови мінімум одного комітету представникам опозиції та її головування у комітетах з питань контролю діяльності уряду.

Сьогодні ст.81 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI і ст.6 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [14] передбачено демократичний принцип пропорційного розподілу посад у парламентських комітетах залежно від кількісного складу депутатських фракцій і груп. З одного боку, даний принцип може гарантувати парламентській опозиції певну кількість місць у комітетах відповідно до їх питомої ваги у структурі Верховної Ради України. Це забезпечує широку участь опозиційних фракцій і груп у різних формах роботи парламентських комітетів, спроможність опозиції стримувати та контролювати коаліцію і уряд. З іншого боку, невизнання суб'єктності парламентської опозиції, правова невизначеність механізму розрахунку квот депутатських фракцій і груп для розподілу посад у парламентських комітетах, відсутність окремого прозорого розподілу керівних посад у комітетах зумовлює нинішню практику переважного відведення парламентській опозиції місць у менш впливових комітетах і порівняно невеликої кількості керівних посад у них (насамперед заступників голови і секретарів комітетів, а не їх голів). Хоча, наприклад, ще у 2012 році у 13 з 29 комітетів Верховної Ради України посади голів обіймали представники саме опозиційних депутатських фракцій [15], а вже у 2014 році три опозиційні фракції та групи взагалі не отримали посад голів комітетів [16]. Вказане виявляє необхідність встановлення додаткових гарантій забезпечення пропорційного представництва у складі комітетів (у тому числі й на їх керівних посадах) усіх парламентських політичних сил.

При цьому, раніше за першою редакцією Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI парламентська опозиція наділялась правом пріоритетного вибору посад голів (або їх перших заступників) комітетів з питань бюджету, організації парламенту, свободи слова, охорони здоров'я, науки та освіти, правоохоронної діяльності тощо. Вважаємо даний підхід досить раціональним і збалансованим, оскільки гарантії парламентській опозиції керівних посад у комітетах мали не абсолютний характер, а також враховували реальну чисельність опозиції та її пропор-

ційну квоту на представництво у складі парламентських комітетів. Натомість запропоноване у законопроекті від 05.04.2018 р. реєстр. № 8233 [17] гарантоване надання опозиції (незалежно від її чисельності) посад голів і перших заступників голів у половині комітетів може розглядатись не тільки як надання необґрунтованої переваги парламентській опозиції, але й як істотне обмеження можливостей коаліції (яка бере повну відповідальність за роботу парламенту) здійснювати законодавчу, контрольну та інші функції Верховної Ради України.

Адже, як ми раніше вже відзначали [18, с.348; 19, с.84], ефективне виконання опозицією функцій стримування та контролю прямо не залежить від зайняття її представниками посад саме голів у комітетах, натомість більш пріоритетним є створення додаткових дієвих механізмів контролю опозицією роботи усіх комітетів та Верховної Ради України в цілому. Цьому сприятиме і, наприклад, надання опозиції (з урахуванням принципу пропорційного розподілу посад) права першочергового вибору інших керівних посад у комітетах, які дозволять найбільше контролювати роботу коаліції та уряду.

У роботі парламентських комітетів представники опозиції наразі не мають особливих прав, а можуть використовувати лише загальні права члена комітету (наприклад, на обов'язкове голосування щодо його пропозиції, на окрему думку до рішення комітету тощо) для акумулювання та просування альтернативних проектів рішень. Щодо цього посиленню ролі парламентської опозиції, наприклад, сприятиме гарантування їй прав ініціювати проведення комітетських слухань, запрошувати на них експертів та інших осіб тощо. Загалом же має йтися не тільки про розширення прав парламентської опозиції, а і про формування дієвих механізмів їх реалізації, зокрема забезпечення реальної відповідальності за порушення прав опозиції.

Важливою складовою правового статусу парламентської опозиції в Україні є гарантоване ст.89 Конституції України від 28.06.1996 р. право на утворення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, за рішенням не менш як однієї третини від конституційного складу парламенту. Загалом такий підхід наразі фактично дозволяє існуючим опозиційним депутатським фракціям і групам за потреби ініціювати проведення парламентських розслідувань, але у разі меншої чисельності або політичної роз'єднаності опозиційних сил у парламенті вони матимуть вужчі можливості утворювати тимчасові слідчі комісії. При цьому, щодо комплектування складу тимчасової слідчої комісії також застосовується принцип пропорційного представництва депутатських фракцій і груп. Це допускає зайнят-

тя ключових керівних посад і більшої частини посад членів тимчасової слідчої комісії представниками парламентської коаліції або (в умовах не інституалізованості парламентської опозиції) обрання на керівні посади тих депутатів, які лише формально належать до меншості, а не коаліції у парламенті. Хоча, наприклад, у Резолюції 1601 (2008) Парламентської асамблеї Ради Європи прямо пропонується, щоб саме член опозиції був призначений головою або доповідачем відповідного комітету з розслідування.

Що стосується права на інтерпеляції як засобу опозиційної діяльності, то сьогодні в Україні впроваджені лише окремі його елементи. Зокрема згідно ст.15, 16 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-XII народний депутат України має право на депутатські запит і звернення. Такий запит (заявлена на сесії парламенту вимога дати офіційну відповідь) і звернення (пропозиція здійснити певні дії чи дати роз'яснення) походять від конкретних народних депутатів України, а не від парламентської опозиції, мають здебільшого лише інформаційну направленість та доволі невизначені правові наслідки, у тому числі що стосується неможливості притягнення окремого міністра до конституційно-правової відповідальності. Хоча ст.87 Конституції України передбачено право не менш як третини народних депутатів України ініціювати розгляд питання про відповідальність усього Кабінету Міністрів України, в рамках якого парламентська опозиція може домагатись висловлення парламентом уряду резолюції недовіри. Так чи інакше, уточнення змісту, порядку та правових наслідків реалізації цих та інших базових прав парламентської опозиції має бути одним із пріоритетів удосконалення її правового статусу в Україні.

Право на регулярне отримання інформації від Кабінету Міністрів України також реалізується через механізм «години запитань до Уряду», в рамках якого згідно ст.229, 230 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI опозиційні депутатські фракції і групи, окремі народні депутати України щотижня мають можливість ставити членам уряду запитання, хоча і тільки з «визначеної теми». Попри певну недосконалість порядку організації та проведення «години запитань до Уряду» дана форма парламентського контролю дозволяє опозиції не тільки безпосередньо одержати на засіданні парламенту офіційну інформацію від уряду, але й надавати публічності та суспільного резонансу проблемам і недолікам в роботі Кабінету Міністрів України. В цьому контексті також слушним було би надання парламентській опозиції права визначати тематику «години запитань до Уряду», а також розширення форм взаємодії опозиції та уряду шляхом проведення їх консультацій тощо. Проте така діяльність парламентської опозиції не повинна до-

пускати перешкоджання або втручання в діяльність уряду та інших органів виконавчої влади.

Іншою істотною гарантією контрольної діяльності парламентської опозиції в Україні є право щонайменше сорока п'яти народних депутатів України звертатись до Конституційного Суду України для оскарження конституційності законів України, актів глави держави та уряду, а також для офіційного тлумачення Конституції України. Невизнання суб'єктності парламентської опозиції в Україні безпосередньо не обмежує її можливості щодо конституційного оскарження з огляду на порівняно невелику мінімальну кількість парламентарів для звернення до Конституційного Суду України та суто правовий характер розгляду ним відповідних питань.

Внаслідок неінституалізованості парламентської опозиції в Україні відсутні такі її організаційно-правові форми як тінювий опозиційний уряд і лідер опозиції, а також не передбачено окреме державне фінансування парламентської опозиції. Доцільність законодавчого утворення в Україні тінювого уряду, що неодноразово пропонувалось у законопроектній практиці, є доволі дискусійною, як підтримується [20, с.6], так і заперечується [4] різними вченими. На нашу думку, дане питання має вирішуватись в рамках системного бачення шляхів інституалізації парламентської опозиції в Україні, в значній мірі залежачи від її консолідованості, характеру відносин з більшістю та урядом, наявності у опозиції тих чи інших дієвих механізмів контролю їх діяльності. У будь-якому разі тінювий уряд (у випадку його утворення) має обмежуватись консультативно-дорадчою роллю, не втручаючись у реалізацію виконавчої влади. Державне фінансування опозиції у Верховній Раді України потенційно може стати важливою гарантією її ефективної роботи, однак, його запровадження залежить не тільки від розвиненості парламентаризму, прав і потреб опозиції, але й від спроможності держави щодо її додаткового фінансування у необхідному обсязі.

Відсутність в Україні цілісного правового статусу парламентської опозиції та неупорядкований, часом надмірний, вплив на неї політичної кон'юнктури негативно позначаються на інституційному розвитку парламентської опозиції та ефективності її діяльності у Верховній Раді України. Також слід погодитись з Ю.В. Якименко, що відсутність належних правових засад і гарантій прав опозиції є суттєвим чинником нестабільності політичної системи України [8, с.128]. Тому, зважаючи на особливості вітчизняної правової системи, недостатню сталість в Україні парламентаризму та політичної системи, а також відсутність достатніх парламентських традицій і поваги до них, констатуємо доцільність комплексного конституційного та законодавчого закріплення

засад організації та діяльності парламентської опозиції в Україні (насамперед порядку її утворення та припинення діяльності, прав, обов'язків, гарантій і процедур, відносин з коаліцією та урядом). У даному разі може йтися або про ухвалення профільного закону про парламентську опозицію, або, як пропонує С.С. Шаранич [4], про врегулювання статусу і опозиції, і коаліції у Регламенті Верховної Ради України. Такий підхід безпосередньо відповідатиме Керівництву Міжпарламентського союзу з прав та обов'язків опозиції 1999 р. [21].

При цьому, в основу правового статусу парламентської опозиції насамперед має покладатись повага до її прав, баланс прав і обов'язків опозиції та коаліції, конструктивна співпраця (а не лише критика) опозиції з більшістю у Верховній Раді України. Водночас слід погодитись із неможливістю вичерпного визначення усіх ознак парламентської опозиції, форм і змісту опозиційної діяльності, а також недоцільністю диференціації прав депутатів залежно від їх приналежності до більшості або меншості [22, с.8–9]. Як слушно відзначає В. Кольцов [23, с.65], створення правових підвалин функціонування парламентської опозиції є важливим способом інституціоналізації її ролі та повноважень. Тим більше, ще у Висновку Конституційного Суду України від 27.06.2000 р. № 1-в/2000 [24] прямо було наголошено на потребі встановлення гарантій парламентської меншості як умови політичного плюралізму та реалізації політичних прав громадян. Необхідність прийняття профільного закону про парламентську опозицію свого часу містилась і у Рекомендаціях щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності парламенту від 17.03.2016 р. [25].

Висновки. Сьогодні конституційно-правовий статус парламентської опозиції в Україні характеризується невизнанням її суб'єктності, відсутністю належного правового регулювання прав, гарантій і меж діяльності парламентської опозиції, зокрема щодо зайняття її представниками керівних посад у Верховній Раді України та її органах. Це негативно позначається на інституційному розвитку парламентської опозиції та ефективності її діяльності у Верховній Раді України. Неінституціалізованість парламентської опозиції зумовлює відсутність у опозиційних політичних сил у Верховній Раді України відповідних обов'язків, наприклад, щодо формування тіньового уряду, підготовки альтернативної програми діяльності уряду, дотримання національних інтересів, заборони зловживання своїми правами та гарантіями тощо. Водночас де-факто опозиційні депутатські фракції та групи, окремі народні депутати України для контролю за діяльністю коаліції та уряду можуть здійснювати деякі ефективні загальнопарламентські засоби і процедури (запити,

заслуховування уряду, ініціювання парламентського розслідування, конституційне оскарження тощо), що закладає основи опозиційної діяльності у Верховній Раді України.

Особливості вітчизняної правової системи, недостатня розвиненість парламентаризму та політичної системи актуалізують комплексне конституційне та законодавче закріплення засад організації та діяльності парламентської опозиції в Україні, зокрема порядку її утворення та припинення діяльності, прав і обов'язків, гарантій та процедур, відносин з коаліцією та урядом. Інституціалізація парламентської опозиції в Україні та розвиток її правового статусу повинні спрямовуватись на реальне забезпечення її конструктивної співпраці з парламентською більшістю, а також на дотримання прав опозиції щодо представництва у керівництві Верховної Ради України та її органах, контролю діяльності більшості та Кабінету Міністрів України, оприлюднення у парламенті її позиції. Пріоритетом удосконалення правового статусу парламентської опозиції в Україні має бути не тільки уточнення та розширення її прав, а і формування дієвих механізмів їх реалізації, забезпечення відповідальності за порушення прав опозиції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Масловська О. М. Особливості становлення та проблеми ефективної діяльності парламентської опозиції в Україні. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2012. Вип. 7. с. 58–62.
2. Павленко І. А. Окремі аспекти вирішення питання правового регулювання статусу парламентської опозиції в Україні / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-04/parlamentska-opozytsiya.pdf>.
3. Петренко О. Парламентська опозиція: європейський досвід і Україна. *Ефективність державного управління*. 2007. № 12. с. 146–152.
4. Шаранич С. С. Парламентська більшість (коаліція) та парламентська опозиція: теоретико-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2013. 19 с.
5. Совгиря О. В. Правовий статус парламентської опозиції (порівняльно-правовий аналіз): дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2005. 243 с.
6. Совгиря О. В. Сучасний стан та перспективи нормативно-правового регулювання правового статусу парламентської опозиції в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2004. Вип. 61. с. 82–84.
7. Бисага Ю. М., Белов Д. М., Шаранич С. С. Парламентська більшість (коаліція) та парламентська опозиція: теоретико-правове дослідження: монографія. Ужгород: УжНУ, 2013. 187 с.

8. Якименко Ю.В. Правовий статус парламентської опозиції в Україні: сучасний стан, проблеми, перспективи врегулювання. *Держава і право. Серія: Політичні науки*. 2017. Вип. 76. с. 127–143.
9. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Регламент Верховної Ради України від 19.09.2008 № 547-VI. *Офіційний вісник України*. 2008. № 73. Ст. 2451.
11. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. *Офіційний вісник України*. 2010. № 12. Ст. 565.
12. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
13. Resolution 1601 (2008). Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?-fileid=17626>.
14. Про комітети Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 № 116/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 19. Ст. 134.
15. Про комітети Верховної Ради України сьомого скликання: Постанова Верховної Ради України від 25.12.2012 № 11-VII. *Офіційний вісник України*. 2012. № 100. Ст. 4051.
16. Про обрання голів, перших заступників, заступників голів, секретарів, членів комітетів Верховної Ради України восьмого скликання та обрання голови, першого заступника, заступників голови, секретаря та членів Спеціальної контрольної комісії Верховної Ради України з питань приватизації: Постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 23-VIII. *Офіційний вісник України*. 2014. № 99. Ст. 2867.
17. Про засади формування та діяльності політичних інститутів у Верховній Раді України: проект Закону України від 05.04.2018 № 8233. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=63796&pf35401=451692>.
18. Зозуля О. І. Конституційно-правовий статус парламентських комітетів в Україні: монографія. Харків: Майдан, 2019. 620 с.
19. Зозуля О. І. Засади та порядок обрання посадових осіб комітетів Верховної Ради України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2019. Вип. 55. Т. 1. с. 83–86.
20. Грубінко А., Кучер А. Правове забезпечення діяльності парламентської опозиції в країнах англо-американської та романо-германської правових систем: компаративний аналіз. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 1 (1). с. 5–11.
21. Guidelines on the Rights and Duties of the Opposition, unanimously adopted by the participants at the Parliamentary Seminar on Relations Between Majority and Minority Parties in African Parliaments (1999). Inter-Parliamentary Union. URL: <http://archive.ipu.org/splz-e/gabon.htm>.
22. Статус опозиції: вітчизняний та зарубіжний досвід, рекомендації (інформаційно-аналітичне дослідження). Київ, 2006. 34 с. URL: https://parliament.org.ua/docs/files/8/1162220481_ans.pdf
23. Кольцов В. Політико-правовий статус і повноваження парламентської опозиції в країнах Вишеградської групи. *Гуманітарні візії*. 2017. Вип. 3. № 2. с. 63–70. <https://doi.org/10.23939/shv2017.02.063>.
24. Висновок Конституційного Суду України у справі про внесення змін до статей 76, 80, 90, 106 Конституції України: від 27.06.2000 № 1-в/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 30. Ст. 1287.
25. Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 17.03.2016 № 1035-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 14. Ст. 149.

УДК 34.03

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.02.5>

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

LEGAL BASES OF LEGAL RESPONSIBILITY OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Якимчук Н.Я.,

доктор юридичних наук, професор
професор кафедри фінансового права
Інституту права Київського національного
університету імені Тараса Шевченка,
<https://orcid.org/0000-0002-4848-2323>

В статті досліджено питання правових засад юридичної відповідальності територіальних громад як окремих суб'єктів права та правовідносин. Висвітлено підходи в науці на питання відмежування територіальних громад як окремих суб'єктів юридичної відповідальності від органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які діють від імені таких територіальних громад, проте є самостійними учасниками правовідносин. Наголошено, що є гостра потреба узгодження положень різних законів з цією метою. Висвітлено питання конституційно-правових засад правового статусу територіальних громад як власників, як учасників цивільних та господарських правовідносин, засад їх цивільно-правової відповідальності, особливості якої обумовлені їх публічно-правовим статусом. Висвітлено питання публічної (муніципальної) відповідальності територіальних громад і особливо зупинено увагу на питаннях бюджетно-правової відповідальності територіальних громад, до об'єкту власності яких – коштів місцевого бюджету може бути застосовано заходи впливу в формі повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі нецільового використання коштів субвенції, а також в формі безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів в разі якщо мало місце здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до БК України мають проводитися з іншого бюджету. Наголошено, що важливим аспектом, який потребує детального наукового аналізу є також питання визнання територіальних громад міст, суб'єктами відповідальності перед міжнародними фінансовими організаціями в результаті взяття ними бюджетних запозичень у формі кредитів. Питання державного імунітету в таких відносинах (в тому числі обмеженого) є предметом регулювання вітчизняного та міжнародного права, проте імунітет територіальних громад – новий напрямок досліджень. Так само сьогодні обговорюються питання та в окремих державах знайшло правове закріплення питання банкрутства територіальних громад, якому як негативно-

му з усіх сторін правовому явищу слід запобігти в Україні завчасно.

Ключові слова: юридична відповідальність територіальних громад, суб'єкти юридичної відповідальності, відповідальність місцевого самоврядування

The article investigates the issue of legal principles of legal responsibility of territorial communities as individual subjects of law and legal relations. The approaches in science on issues of separating territorial communities as separate legal entities from local self-government bodies and their officials acting on behalf of such territorial communities are highlighted. It is emphasized that there is an urgent need to coordinate the provisions of various laws for this purpose. The issue of constitutional and legal principles of the legal status of territorial communities as owners as participants in civil and economic legal relations, the principles of their civil liability, the features of which are due to their public-legal status, are highlighted. The issues of public (municipal) responsibility of territorial communities are highlighted and especially attention to the issues of budget-legal responsibility of territorial communities, the objects of the property of the local budget may be applied to the measures of influence in the form of returning budget funds to the relevant budget in case of non-targeted use of funds Subviations, as well as in the form of an unconditional removal of funds from local budgets, if there was a place of expenditure, local budget lending, which in accordance with the Budget Code of Ukraine should be held from another budget. It is emphasized that an important aspect requiring detailed scientific analysis is also the issue of recognizing territorial communities of cities, subjects of responsibility to international financial organizations as a result of collecting budget borrowings in the form of loans. The issue of state immunity in such relations (including limited) is the subject of regulation of domestic and international law, but the immunity of territorial communities is a new di-

rection of research. Also, today the issues discussed and in certain states have found a legal consolidation of the bankruptcy of territorial communities, which, as a negative of all sides of the legal phenomenon, should be prevented in Ukraine.

Key words: legal liability of territorial communities, entities of legal liability, liability of local self-government

Постановка проблеми. Важливою характеристикою спроможної територіальної громади, в тому числі об'єднаної, як суб'єкта правовідносин є її здатність самостійно відповідати за наслідки дій, які вчиняються органами місцевого самоврядування та посадовими особами, що діють від її імені.

В законодавстві України вже близько п'яти років відбуваються зміни, спрямовані на посилення правового статусу територіальних громад, децентралізацію публічної влади, повноважень та посилення фінансової основи місцевого самоврядування, які загалом сприяють утвердженню принципів місцевого самоврядування та набуттю територіальними громадами належних рис правосуб'єктності. Це стало причиною появи великої кількості досліджень, присвячених питанням місцевого самоврядування, правової природи територіальних громад та їх об'єднань, а також правосуб'єктності органів місцевого самоврядування. Дослідники наголошують на необхідності усунення правових колізій, що виникли із впровадженням реформи децентралізації влади та оновлення законодавства про місцеве самоврядування і про службу в органах місцевого самоврядування.

Аналіз наукових публікацій. Функціонування інституту відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування України та зарубіжних країн розглянуто в працях вітчизняних та закордонних науковців, таких як М. Баймуратова, В. Бакуменко, Ю. Бальція, В. Батанова, Д. Бермана, Н. Бонні, В. Борденюка, В. Виноградова, П. Ворони, Н. Гнидюка, І. Дробуша, М. Доннелі, І. Дробота, В. Євдокимова, Т. Іванова, В. Кампа, А. Коваленка, Д. Кійовські, М. Краснова, В. Куйбіди, Ю. Куца, О. Лиски, В. Мамонової, Ю. Молодожена, В. Наконечного, Ю. Ольховського, Я. Радбона, М. Рикавек-Пахвіцевіча, О. Первомайського, В. Погорілка, М. Пухтинського, Дж. Роббінз, О. Саханя, Я. Старцева, М. Черногора, О. Фрицького, В. Федоренка, В. Шаповала та інших. Проте питання деліктоздатності та юридичної відповідальності територіальних громад, в тому числі в разі створення об'єднаної територіальної громади, залишаються у великій мірі поза увагою дослідників, в той час як питання відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб отримало певну увагу науковців.

Окремі дослідження, зокрема О.Первомайського, торкалися питань цивільно-правової

відповідальності територіальних громад [1], а питання муніципальної відповідальності територіальних громад піднімав ряд дослідників, серед яких слід відмітити В.Шаповала [2]. Проте окремі вчені, зокрема Р.Панчишин, стверджують, що територіальні громади та об'єднані територіальні громади фактично не можуть бути суб'єктом юридичної відповідальності у ретроспективному значенні [3. с. 23]. Б. Бекінг вважає, що орган місцевого самоврядування має статус юридичної особи, який є самостійним суб'єктом муніципальних правовідносин, що «виключає відповідальність територіальної громади за дії органу місцевого самоврядування» [3]. Проте, вважаємо слід чітко відмежовувати юридичну відповідальність органу місцевого самоврядування за дії владного характеру і його юридичну відповідальність як однойменної юридичної особи, яка є стороною господарських, цивільних та трудових правовідносин. А тим більше слід розмежовувати таких суб'єктів права як територіальна громада та органи місцевого самоврядування, які діють від її імені. І якщо територіальні громади визнаються суб'єктами права як приватного, так і публічного, то і деліктоздатність є елементом їх правосуб'єктності, а засади їх правової відповідальності є складовою їх правового статусу.

Відповідно **метою статті** є аналіз питань юридичної відповідальності територіальних громад.

Виклад основного матеріалу. Питання юридичної відповідальності територіальних громад передусім пов'язані з їх статусом власника та учасника цивільних правовідносин. Так, питання, пов'язані з визнанням територіальних громад власниками, що володіють об'єктами власності як безпосередньо, так і в особі органів місцевого самоврядування. Питання матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування також є предметом дослідження ряду науковців, проте практично залишаються поза увагою питання юридичної відповідальності територіальних громад, які виступають одночасно і як суб'єкти власності стосовно об'єктів комунальної власності, і як публічно-правові утворення – спільноти, до яких відповідно до ст. 140 Конституції України належать жителі села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста, які наділені правом самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [6].

В Конституції України закріплено, зокрема наступне: 1) місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування (ст. 140), які на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19), приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території (ст. 144); 2) рухоме і нерухоме майно,

доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси є об'єктами власності у власності територіальних громад (ст. 142); 3) витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою (ст. 142) [6]. Вказані положення Основного закону, які мають пряму дію, окреслюють засади як приватно-правового, так і публічно-правового статусу територіальних громад. Невід'ємним елементом правового статусу є засади правої відповідальності, як прояву кореспондуючого права (повноваженням) територіальних громад їх обов'язку дотримуватися Конституції України, законів та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність таких громад, а також створених ними органів місцевого самоврядування.

В ст. 318 ЦК України в розвиток вказаних положень закріплено, що суб'єктами права власності в Україні є Український народ та інші учасники цивільних відносин, такі як держава Україна, територіальні громади та інші суб'єкти публічного права, визначені статтею 2 ЦК України. Держава, Автономна Республіка Крим та територіальні громади у випадках та в порядку, встановленому законодавством, можуть створювати юридичні особи публічного права (відповідно-державні і комунальні підприємства, навчальні заклади тощо). Крім того, вони можуть створювати юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо) чи брати участь у їх діяльності на загальних підставах, якщо інше не встановлено законом (статті 167-169 ЦК України) [7] і, відповідно як засновники (учасники) таких юридичних осіб, несуть відповідальність за результати їх функціонування.

Невід'ємним елементом правового статусу є засади правової відповідальності, як прояву кореспондуючого правам (повноваженням) територіальних громад їх обов'язку дотримуватися Конституції України, законів та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність таких публічних утворень, а також створених ними органів місцевого самоврядування.

Слід відмітити, що в законодавстві відсутній термін «відповідальність територіальних громад», в той час як стосовно іншого публічно-правового утворення – держави поняття «відповідальність держави» широко вживається як в законодавстві, так і в наукових працях та інших публікаціях. Так, як публічний власник, який в особі органів місцевого самоврядування володіє та користується об'єктами власності та вступає в господарського характеру відносини, територіальна громада виступає суб'єктом відповідальності, що впливає із загальних положень Конституції України: 1) використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства (ст. 41);

2) власність зобов'язує; власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству (ст. 13); усі суб'єкти права власності рівні перед законом (ст. 13) [6] та інші.

В ст. 176 ЦК України чітко закріплено, що: 1) держава не відповідає за зобов'язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних громад; 2) Автономна Республіка Крим не відповідає за зобов'язаннями держави і територіальних громад; 3) територіальна громада не відповідає за зобов'язаннями держави, Автономної Республіки Крим та інших територіальних громад [7]. Щодо територіальних громад в ст. 175 ЦК України міститься важлива норма: «територіальні громади відповідають за своїми зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернено стягнення» [7]. Однак, в законодавстві практично відсутнє відмежування тих зобов'язань, які виникають у територіальній громаді безпосередньо, від тих, що виникають у органів місцевого самоврядування, що діють від їх імені.

Окрім того, відповідно до ч. 8. ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «об'єкти права комунальної власності не можуть бути вилучені у територіальній громаді та передані іншим суб'єктам права власності без згоди безпосередньо територіальній громаді чи відповідного рішення ради або уповноваженого ним органу, за винятком випадків, передбачених законом» [8]. Оскільки останніх винятків законодавством не передбачено, О. Первомайський стверджує, що при застосуванні, наприклад, договору застави як засобу забезпечення виконання територіальною громадою своїх обов'язків за основним договором (банківського кредиту), банківська установа не зможе одержати задоволення своїх інтересів за рахунок вартості об'єкта застави, оскільки територіальна громада чи її органи не дадуть згоду на подібне відчуження комунального майна. Вказаний дослідник також відстоює позицію, згідно з якою «територіальна громада є самостійним суб'єктом цивільно-правової відповідальності, для покладення якої на територіальну громаду потрібні наявність традиційних умов і підстави такого виду відповідальності, а також обґрунтовано доводить, що «специфіка територіальній громаді як учасника цивільно-правових відносин зумовлює ту обставину, що до неї не можуть бути застосовані у повному обсязі приватно- та публічно-правові механізми, які б дали додаткові можливості реалізації принципу повного відшкодування і захисту інтересів потерпілого» [1, с. 14].

Зважаючи на те, що територіальні громади є особливими учасниками цивільних відносин, специфіка яких обумовлена їх публічно-правовою природою, чинний Кодекс України з процедур банкрутства не застосовується відносно територіальній громаді як самостійного учасни-

ка цивільних правовідносин, оскільки цей законодавчий акт застосовується для відновлення платоспроможності чи його банкрутства лише суб'єктів підприємницької діяльності [9], яким не виступає територіальна громада. Тобто, на користь та в інтересах кредитора (потерпілого) на територіальну громаду як боржника (деліквента) не можуть бути покладені майнові обтяження, які призведуть до банкрутства та знищення дійового механізму місцевого самоврядування, шляхом позбавлення його майнового і фінансового підґрунтя [1, с. 16]

Прикладом безпосередніх зобов'язань територіальних громад є також зобов'язання, що впливають за результатами взяття місцевих записок (розміщення облигацій місцевої позики, взяття місцевого кредиту), одержання місцевої позики чи надання місцевої гарантії, процесуальний аспект виникнення яких врегульований Бюджетним кодексом України, і в зв'язку із виникненням яких виникає місцевий борг як окремий вид публічного боргу, за яким відповідальним суб'єктом за виконання боргових зобов'язань виступатиме безпосередньо територіальна громада. Зокрема, відповідно до п. 35 ч. 2 ст. 2 БК України місцевий борг визначається як «місцевий борг – загальна сума боргових зобов'язань Автономної Республіки Крим, обласної ради чи міської територіальної громади з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок місцевого записки» [10].

Цивільно-правова відповідальність також виникає в разі делікту, стосовно тих деліктів, які виникли на рівні держави чи місцевого самоврядування. Так, в ст. 56 Конституції України закріплено: «кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень» [6]. Відзначимо, що в одному випадку суб'єктом відповідальності визначено державу, а не органи державної влади, а другому – коли зайшла мова про рівень місцевого самоврядування, суб'єктом відповідальності названо не територіальну громаду, що було б логічно, а органи місцевого самоврядування... Вказана норма Конституції отримала розвиток та закріплення в ЦК України, зокрема в статтях 1173-1175, де також йдеться про те, що шкода відшкодовується «органом місцевого самоврядування» [7], в той час, як власником коштів місцевого бюджету, за рахунок яких здійснюється таке відшкодування, відповідно до ст. 142 Конституції України є територіальна громада [6].

Наведемо інше положення, щоправда воно вже стосується не територіальних громад, а ін-

шого публічно-правового утворення – Автономної Республіки Крим. Так, відповідно до ст. 152 Конституції України «матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку» [6]. Також слід відмітити, що «з мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності» (ст. 137 Конституції України) [6]. Отже, в разі визнання нормативно-правового акту, прийнятого Верховною Радою Автономної Республіки Крим, неконституційним, шкода, завдана таким документом відшкодовуватиметься державою, що дає можливість ставити під сумнів повну відповідність Конституції України статті 1175 ЦК України, де закріплено, що «Шкода, завдана фізичній або юридичній особі в результаті прийняття органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини посадових і службових осіб цих органів».

Повертаючись до питання територіальних громад, вважаємо за необхідне звернути увагу той аспект, що до ч. 1 ст. 3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст [11]. Новоутворена об'єднана територіальна громада набуває положення єдиного владного суб'єкта – первинної ланки місцевого самоврядування, оскільки відповідно до ч. 3 ст. 8 вказаного Закону «Об'єднана територіальна громада є правонаступником всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою» [11], проте ця теза не отримала свого розвитку в законодавстві, що викликає необхідність внесення змін до ряду законів. Вона також є важливим напрямом дослідження широкого кола питань щодо засад відповідальності об'єднаної територіальної громади.

Відповідно до ч. 4 ст. 8 вказаного Закону «Юридична особа – сільська, селищна, міська рада, розміщена в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади, є правонаступником прав та обов'язків всіх юридичних осіб – сільських, селищних, міських рад, обраних територіальними громадами, що об'єдналися, з

дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою» [11]. В свою чергу, згідно з ч. 5 ст. 8 Закону «Юридична особа – виконавчий комітет сільської, селищної, міської ради, розміщеної в адміністративному центрі об'єднаної територіальної громади, є правонаступником прав та обов'язків всіх юридичних осіб – виконавчих комітетів відповідних сільських, селищних, міських рад територіальних громад, що об'єдналися, з дня затвердження сільською, селищною, міською радою, обраною об'єднаною територіальною громадою, персонального складу її виконавчого комітету.» [11].

Дослідники відзначають, що через відсутність чіткості в законодавстві у питанні про те, який із суб'єктом має бути зареєстрований як суб'єкт власності на майно, що перебуває в комунальній власності – територіальна громада (об'єднана територіальна громада) чи міська, сільська чи селищна рада, на практиці існує неоднакова практика такої реєстрації.

Однак, якщо вести мову про засади публічно-правової відповідальності територіальних громад, слід зазначити, що вони природно не є суб'єктами ні кримінальної, ні адміністративної відповідальності, проте, є підстави вважати їх суб'єктами конституційно-правової (муніципальної) та бюджетно-правової відповідальності.

Зокрема, на думку В.Д. Шаповала, «практичне значення відповідальності у місцевому самоврядуванні полягає у тому, що разом з визнанням свободи дій (правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування) держава в певному сенсі дистанціюється від наслідків, які є результатом самостійних самоврядних дій територіальних громад», а конструкцію «під власну відповідальність» він пропонує розуміти як «самовідповідальність у тому сенсі, що заплановані і здійснювані рішення та дії місцевого самоврядування повинні спиратися тільки або переважно на власні ресурси, матеріальні та інші засоби» [2, с. 73].

Вважаємо, що можна стверджувати, що територіальні громади є суб'єктами бюджетно-правової відповідальності, зважаючи на наступне: 1) так, «якщо у процесі погашення місцевого боргу та платежів з його обслуговування, обумовлених договором між кредитором та позичальником, порушується графік погашення з вини позичальника, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, відповідна міська рада не мають права здійснювати нові місцеві запозичення протягом п'яти наступних років» (ч. 7 ст. 74 БК України), де санкцією є позбавлення права на протязі п'яти років здійснювати нові місцеві запозичення; 2) якщо мало місце нецільове використання бюджетних коштів, що надійшли до місцевого бюджету у формі субвенції то санкцією є повернення бюджетних коштів до

відповідного бюджету (п. 5 ч. 1 ст. 117), що здійснюється за рахунок власних коштів місцевого бюджету, що належать на праві власності відповідній території громаді; 3) якщо мало місце здійснення видатків, кредитування місцевого бюджету, які відповідно до БК України мають проводитися з іншого бюджету до територіальної громади як власника коштів місцевих бюджетів застосовується як захід впливу (захід відповідальності) безспірне вилучення коштів з місцевих бюджетів (п. 7 ч. 1 ст. 117 БК України) [10]. Цей аспект є додатковою рисою відмінності між правовими статусами держави та територіальних громад.

На підставі аналізу муніципальної практики в закордонних країнах, В.П. Чурсін виявив наявність у територіальних спільнот значного потенціалу для функціонування у якості дієвої інстанції відповідальності [5, с. 7], в зв'язку з чим запропонував «закріпити в законодавстві форми забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування на основі запровадження інститутів громадського інспектора та уповноваженого з прав територіальної громади, які здійснюють моніторинг управлінських рішень органів місцевого самоврядування, якості надаваних ними послуг, процесу вирішення питань місцевого значення, задоволення потреб та інтересів територіальної громади» [5, с. 175-177].

Висновки. Отже, закріпленню в законодавстві правових засад відповідальності територіальних громад має передувати врегулювання належним шляхом їх правового статусу. В зв'язку з цим є гостра потреба узгодження положень різних законів в цій частині та чіткого відмежування інституту юридичної відповідальності територіальних громад (в тому числі об'єднаних) від інституту юридичної відповідальності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, що діють від імені територіальних громад. Важливим аспектом, який потребує детального наукового аналізу є також питання визнання територіальних громад міст, суб'єктами відповідальності перед міжнародними фінансовими організаціями в результаті взяття ними бюджетних запозичень у формі кредитів. Питання державного імунітету в таких відносинах (в тому числі обмеженого) є предметом регулювання вітчизняного та міжнародного права, проте імунітет територіальних громад – новий напрямок досліджень. Так сьогодні обговорюються питання та в окремих державах знайшло правове закріплення питання банкрутства територіальних громад, якому як негативному з усіх сторін правовому явищу слід запобігти в Україні завчасно.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Первомайський О.О. Участь територіальної громади у цивільних правовідносинах: автореф. дис. к.ю.н. 12.00.03. Харків, 2003. 20 с.

2. Шаповал В.Д. Конституційно-правові підстави відповідальності представницьких органів та посадових осіб органів місцевого самоврядування. *Право і суспільство*. 2013. № 6. с. 72-76.
3. Панчишин Р.І. Муніципально-правова відповідальність: поняття та особливості. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія і практика)*. 2018. Вип. 3-4. с. 22-27
4. Bekink B. The legal nature and general rights and duties of local government institutions. *University of Pretoria etd*. 2006. URL: <https://repository.up.ac.za/bitstream/handle/2263/30097/08chapter8.pdf?sequence=9>.
5. Чурсін В.П. Форми забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування: дис. канд. з держ, управл. 25.00.04. Харків, 2012. 28 с.
6. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
7. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>
8. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
9. Кодекс України з процедур банкрутства 18 жовтня 2018 року № 2597-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19#Text>
10. Бюджетний кодекс України 8 липня 2010 року № 2456-VI. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
11. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>

РОЗДІЛ 3. ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 340.114

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.02.6>

ЕКОЛОГІЧНА ГРАМОТНІСТЬ ЯК ФАКТОР КОНСОЛІДАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

ENVIRONMENTAL LITERACY AS A FACTOR OF CONSOLIDATION
OF UKRAINIAN SOCIETY

Сердюк Н. А.

доктор юридичних наук, доцент,

професор кафедри політичних наук і права

факультету урбаністики та просторового планування

Київського національного університету будівництва і архітектури

<https://orcid.org/0000-0003-4279-4294>

Формуються основи інноваційної економіки, технологічний прогрес створює нові ресурси зростання, переосмислюються з екологічних позицій принципи взаємодії з навколишнім середовищем.

Взаємозв'язок соціальних систем з компонентами природного оточення встановлюється через складні кореляції різної спрямованості і глибини. Тому загальнонауковий рівень вивчення процесів взаємодії держави, суспільства і природи утворює нові комплексні міждисциплінарні підходи, що інтегрують і формують нетрадиційний методологічний апарат дослідження цієї області.

Екологічна грамотність, що виражається в розробці, обґрунтуванні, а головне практичному впровадженні оптимальних методів впливу на природне середовище, може служити показником соціальної зрілості, яка визначає характер особистої участі в процесі техногенного впливу на природне середовище проживання.

У перспективі екологічна грамотність повинна стати складовим елементом загальної грамотності праці і знайти своє реальне відображення в системі критеріїв соціально-економічної оцінки виробничих результатів як кожного трудового колективу, так і окремого індивіда.

В сучасних умовах найважливішою тенденцією розвитку бізнесу є соціалізація, під якою розуміється, по-перше, його активна включеність у вирішення пріоритетних соціальних завдань розвитку підприємства, регіону і держави в цілому, по-друге, чітко позначені соціально орієнтовані інвестиції підприємств в вдосконалення внутрішньої і зовнішньої довілля, в корпоративні соці-

альні програми; і, по-третє, різні форми благодійної та спонсорської діяльності.

Відповіддю на екологічні ризики повинна стати усвідомлена необхідність в екологізації свідомості і способу життя населення України, тобто засвоєння певних екологічних уявлень і установок по відношенню до природи, а також впровадження в повсякденну практику технологій, що не завдають природному середовищу непоправної шкоди, зміна укладу життя людей на більш екологічний, поширення дбайливого ставлення до природних ресурсів.

Вирішення всіх цих екологічних питань вимагає ґрунтовної правової бази, що полягатиме у: широкому міжнародному співробітництві в екологічній сфері щодо вирішення проблеми екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища; забезпеченні соціально-екологічної безпеки; проведенні моніторингу проблем екологічно орієнтованого способу життя в Україні за методикою «Зеленого барометра» (the Green Barometer); запровадженні новітніх технологій в Україні; необхідності розробити принципи переходу від економіки до енергоекономіки.

Ключові слова: екологічна грамотність, екологічні ризики, техногенний вплив на природне середовище, тенденції розвитку бізнесу, екологізації свідомості і способу життя населення.

Emerging economy based on innovation, technological progress creates new sources of growth, reinterpreted with environmental positions the principles of interaction with the environment.

The relationship of social systems with the components of the natural environment is established through complex correlations of different orientation and depth. Therefore, the level of general scientific study of the processes of interaction between state, society and nature form a new integrated interdisciplinary approaches that integrate and form an unconventional device methodological study of this area.

Ecological literacy, which is expressed in the development, justification, and most importantly the practical implementation of optimal methods of environmental impact, can serve as an indicator of social maturity, which determines the nature of personal participation in the process of man-made impact on the environment.

In the long term ecological literacy must become an integral part of literacy work and find a real reflection of a system of criteria for socio-economic evaluation of production results as every labor collective and the individual.

In modern conditions, the most important trend in business development is socialization, which means: first, active involvement in solving priority social problems of enterprise development, the region and the state as a whole; secondly, clearly defined socially oriented investments of enterprises in the improvement of the internal and external environment, in corporate social programs; third, various forms of charitable and sponsorship activities.

Response to environmental risks must become conscious of the need for greening of consciousness and life in Ukraine. That is, learning certain environmental perceptions and attitudes towards nature and implementation in daily practice technologies that do not cause irreparable damage to the environment, changing lifestyles of people to safer spread respect for natural resources.

The solution to all these issues requires a thorough environmental legal framework will be to: broad international cooperation in the environmental field to address environmental safety and environmental protection; ensuring social and environmental security; monitoring the problems of ecologically oriented lifestyle in Ukraine according to the method of «Green Barometer» (the Green Barometer); the introduction of new technologies in Ukraine; the need to develop principles for the transition from economics to energy economics.

Key words: Ecological literacy, environmental risks, man-made impact on the environment, business development trend, greening of consciousness and life.

Постановка проблеми. Усвідомлення актуальності проблеми екологічно орієнтованого способу життя у відповідь на нові виклики сучасності отримало розвиток в світовій науковій літературі, перш за все – в роботах представників Римсько-

го клубу, у крайньому випадку, три-чотири десятиліття тому. Пізніше, екологічно орієнтовані заклики до «перебудови свідомості і поведінки» неодноразово повторювалися безліччю інших авторів, включаючи пострадянських науковців. На жаль, ці заклики ніде не мали адекватної реакції на рівні політичних (національних і світових) та нормативно закріплених рішень, і не отримали необхідної політичної підтримки в світі, набагато сильніше стурбованому фінансово-економічною кризою, ніж екологією. Проте, вони все ж досягли важливого результату: пробудили глобальний інтерес до проблеми екології, акцентували її важливість для виживання людства. Як вважають С. Гроф, Е. Ласло і П. Рассел, для того щоб вижити і продовжити розвиток, сьогодні людство має «переглянути свої уявлення про Всесвіт, людину і самих ідей прогресу та розвитку», тобто здійснити екологізацію свідомості. На думку С. Грофа, Е. Ласло і П. Рассела, цю зміну за своєю значимістю можна назвати «революційної трансформацією», тобто зміною не менш важливою, ніж раніше була комп'ютеризація, або комп'ютерна революція [1]. Саме така революційна трансформація, тобто екологізація свідомості і поведінки, може стати тією сутнісною інновацією, яка зробить можливим перехід держави на якісно новий рівень взаємодії з суспільство і природою та вдосконалення держави.

Виклад основного матеріалу. У даний час в усьому світі спостерігаються глибокі трансформації. Формуються основи інноваційної економіки, технологічний прогрес створює нові ресурси зростання, переосмислюються з екологічних позицій принципи взаємодії з навколишнім середовищем. Очевидні ознаки становлення інформаційної держави, на порядок більш динамічної, інтегрованої, складноорганізованої. Найважливішу роль в цих процесах покликані відігравати фахівці з вищою освітою, оскільки, освічена людина стає ключовим ресурсом розвитку. Тому, мета соціально-гуманітарної підготовки повинна відповідати основним завданням держави, в ній відбиваються кращі світові досягнення освіти і культури.

На початку ХХ століття у наковій сфері почали розвиватися соціально-екологічні теорії, які поклали початок новим науковим школам, які застосовували методи суміжних наук, завдяки яким було накопичено достатній фактичний і теоретичний багаж, що дозволяє по-новому поглянути на сучасні проблеми соціоприродної взаємодії. Вивчаючи елементи зовнішнього середовища проживання людини, соціально-екологічні теорії визначили основи соціальних механізмів, які комплексно і збалансовано, враховували б економічні, соціальні та екологічні потреби і могли б змінити поведінку людей, соціальних систем та вивести їх у правове поле. Відмінною особли-

вістю сучасних загроз процесам життєдіяльності людей є їх системний характер. Якщо раніше різні «внутрішні» конфлікти в людському середовищі можна було локалізувати і усунути незалежно один від одного, у міру їх виявлення, то сьогодні це можливо не завжди, і жодну з окреслених глобальних проблем (екологічну, соціальну, економічну) не можна вирішити у відриві однієї від одної. Як наслідок, в сучасній ситуації малопридатними виявляються настільки поширені раніше принципи причинно-наслідкового і комплексного аналізу та багато інших положень знань, що до недавня були дієвими. На провідні позиції висунуваються не принципи комплексності, а принципи системності, наукове розуміння соціальних організацій та державних інституцій, як цілісного організму, що отримав назву – «соціальні системи». Взаємозв'язок соціальних систем з компонентами природного оточення встановлюється через складні кореляції різної спрямованості і глибини. Тому, загальнонауковий рівень вивчення процесів взаємодії держави, суспільства і природи утворює нові комплексні міждисциплінарні підходи, що інтегрують і формують нетрадиційний методологічний апарат дослідження цієї сфери.

Використовуючи у своїх дослідженнях міждисциплінарні підходи, науковці вважають, що сутність інтегральної стратегії розвитку держави, суспільства і природи полягає у гармонійному поєднанні законів державного регулювання і управління, соціальної динаміки і природних процесів біосфери.

Принципи сучасного наукового знання, що відкидають спосіб дії, засновані на постійному силовому втручанні в природні процеси, в даний час досить несподівано починають корелювати з уявленнями синергетики, включеними в сучасну наукову картину світу, а також з можливими стратегіями управління складними соціальними системами, які є невід'ємним компонентом системи соціоприродної взаємодії та самоорганізації. У складних умовах глобалізації та суспільної трансформації такі підходи покликані забезпечити реалізацію стратегії ефективного функціонування держави, її соціальної системи, соціальної організації і повинні враховувати принципи сталого розвитку на основі застосування екологічного імперативу.

Сталий розвиток в широкому розумінні трактується як гармонізація, збалансований розвиток економічної, соціальної та екологічної підсистем [2]. В основі концептуального положення сталого розвитку лежить принцип «відтворення людських прав», згідно з яким, доступ до ресурсів і можливості збалансованого розвитку повинні бути забезпечені не тільки для нинішніх, а й майбутніх поколінь. Стійкість включає проблеми справедливого розподілу можливостей розвитку всередині кожного покоління, не приносячи чийсь

інтереси, потреби і можливості в жертву яким-небудь іншим.

Особливістю сучасного етапу розвитку українського суспільства є громадська консолідація на базі підвищеної уваги до екологічних реалій сьогодення, доповнена прагненням розуміти екологічну ситуацію в країні, що актуалізує необхідність формування громадянської позиції. Екологічна грамотність, що виражається в розробці, обґрунтуванні, а головне практичному впровадженні оптимальних методів впливу на природне середовище, може служити показником соціальної зрілості, яка визначає характер особистої участі в процесі техногенного впливу на природне середовище проживання.

У перспективі екологічна грамотність повинна стати складовим елементом загальної грамотності праці і знайти своє реальне відображення в системі критеріїв соціально-економічної оцінки виробничих результатів як кожного трудового колективу, так і окремого індивіда. У сукупності оточуючих людини природних комплексів слід виділити найбільш значущі як в господарських цілях екосистеми, так і комплекси, істотно важливі для підтримки нормальних умов життєдіяльності людини в його біологічному вираженні.

Основним критерієм такого поділу може служити показник опосередкованості соціоприродних зв'язків. Так, наприклад, техногенне забруднення лісового біотопу, що представляє господарську, економічну та, можливо, навіть, естетичну цінність для людини, не може зрівнятися за своїми соціальними наслідками з негативним техногенним впливом на аквакомплекс, що є джерелом водопостачання мегаполісу. Тому диференційований підхід до аналізу процесу промислового природокористування, що передбачає вибірковість у виборі основних параметрів господарського використання природних ресурсів в якості сировинних джерел, є умовою екологічно грамотного і, одночасно, соціально ефективного керівництва підприємством.

В сучасних умовах найважливішою тенденцією розвитку бізнесу є соціалізація, під якою розуміється, по-перше, його активна включеність у вирішення пріоритетних соціальних завдань розвитку підприємства, регіону і держави в цілому; по-друге, чітко позначені соціально орієнтовані інвестиції підприємств в вдосконалення внутрішньої і зовнішньої довкілля, в корпоративні соціальні програми; і, по-третє, різні форми благодійної та спонсорської діяльності. Можна говорити про те, що соціально відповідальним є той бізнес, який, ефективно вирішуючи свої комерційні завдання, поєднує економічний успіх з рухом до соціального благополуччя та екологічної безпеки. З цього випливає, що національні пріоритети розвитку держави і завдання ефективного ведення бізнесу стратегічно не просто сумісні, але пря-

мо пов'язані один з одним. Досвід показує, що в соціальних мережах міститься досить потужний суспільний потенціал неформальних зв'язків і відносин, що в повній мірі реалізується по відношенню до бізнес-організації.

Соціальні мережі – один з чинників підвищення корпоративної суспільної відповідальності. Під нею розуміється сукупність ефективних бізнес-стратегій, пов'язаних з завданнями розвитку і прямою діяльністю компанії, дотриманням балансу інтересів акціонерів, працівників, споживачів товарів і послуг, партнерів по бізнесу, місцевих громад і держави, побудовою сумлінних відносин з усіма зацікавленими сторонами. Цим поняттям охоплюється широкий діапазон дій компанії в економічній, соціальній, екологічній та фізкультурно-спортивній областях.

У цьому сенсі соціальні мережі – не просто «модна» тенденція, а важливий інструмент підтримки гарної репутації компанії, формування її позитивного іміджу, спосіб залучення уваги зацікавлених осіб, вивчення громадської думки та коректного впливу на нього, а також фактор залучення інвестицій.

Розуміння важливості навколишнього середовища для існування людини і його виживання як біологічного виду стосується будь-якого суспільства: досить згадати Чорнобильську катастрофу та її наслідки, щоб визнати взаємозалежність і взаємозв'язок країн і народів, що живуть в сучасному світі. Відповіддю на екологічні ризики повинна стати усвідомлена необхідність в екологізації свідомості і способу життя населення України, тобто засвоєння певних екологічних уявлень і установок по відношенню до природи, а також впровадження в повсякденну практику технологій, що не завдають природному середовищу непоправної шкоди, зміна укладу життя людей на більш екологічний, поширення дбайливого ставлення до природних ресурсів.

У країнах Європейського Союзу протягом ряду років проводиться соціологічний моніторинг проблем екологічно орієнтованого способу життя, реалізований в методиці «Зеленого барометра» (the Green Barometer) [3]. Цільова установка цього дослідження – визначити, наскільки швидко здійснюються зміни способу життя людей в напрямку його екологізації, як широко інтегруються екологічні цінності населенням різних країн.

У 2008 р. в цей моніторинг була вперше включена Румунія, яка приєдналася до Євросоюзу в 2007 р. На першому етапі моніторингу (2009-2010) методом опитування вивчалися деякі екологічні аспекти способу життя Бухаресту[4], наприклад, екологічні практики повсякденного життя, які свідчать про зміни екологічної свідомості та поведінки городян, їх орієнтації на екологізацію свого способу життя. В результаті дослідження були визначені типи екологічної по-

ведінки жителів Бухареста. Дослідження стосувалося лише окремих сторін життя городян, що вивчалися за подібною методикою, розробленою в рамках «Зеленого барометра». Зокрема, була вивчена інформованість різних вікових груп городян про екологічно орієнтований спосіб життя і ступінь їх готовності впроваджувати його в практику (наприклад, використовувати енергозберігаючі лампочки). Паралельно було проведено опитування експертів, що дозволив професійно оцінити результати масового опитування. Був зроблений висновок, що всі виділені групи продемонстрували середній рівень інформованості та практичної орієнтації на екологічно орієнтований спосіб життя.

На другому етапі в 2009 р методом глибинних інтерв'ю вивчалось ставлення городян до споживання «чистих» продуктів харчування і усвідомлення ними важливості цієї проблеми [4].

Результати досліджень показали, що екологічно орієнтовану поведінку пов'язано не стільки зі статтю та віком городян, скільки з рівнем освіти і екологічної інформованості. Вони не часто замислювалися, з чого зроблений той або інший продукт харчування; їх вибір місцевих продуктів був обумовлений мотивацією частіше на ціну, ніж на високу якість товару (включаючи його екологічну «чистоту»). Що стосується джерел інформації з проблем екології, то в якості основного джерела знань жителів Бухареста про «чисті» продукти виступає телебачення.

На підставі отриманих результатів у Румунії були виділені наступні типи респондентів, що розрізняються за критерієм ставлення до навколишнього середовища:

1. «екологічно активна» – невелика (менше 11%) група, мотивована на активні дії екологічного характеру, зі сформованими установками на високу екологічну якість свого способу життя;

2. потенційно активна (більше 53%) група, що має базові знання про проблеми навколишнього середовища, яка бажає зробити свій спосіб життя більш екологічним, але нічого практично не робить для цього;

3. неактивна група (28%) тих, хто не відрізняється якісними знаннями екологічного характеру, не цікавиться цими проблемами і нічого не робить для зміни свого способу життя;

4. індиферентна група (близько 8% опитаних) – ті, хто не виявив певних оцінок, не визначився в цілому щодо екологізації способу життя [4, р. 2].

У Румунії городяни більш орієнтовані на споживання місцевої продукції, якій віддається перевага по ряду причин, але перш за все тому, що вона вважається «чистою», вирощеною без застосування хімії. Ця продукція або вирощена на своїх подвір'ях, або у рідних в сільській місцевості, або куплена у приватних виробників на ринку [4, р.

5]. На підставі отриманих даних можна вважати, що жителі Бухареста, певною мірою, орієнтовані на екологічний спосіб життя, зокрема – на споживання чистих продуктів харчування.

Таке розуміння сприяє усвідомленню власної ролі у взаємодії держави, суспільства і природи, шукає найоптимальніший варіант формування екологічної грамотності. Реальному досягненню цього завдання має сприяти здійснення наступних заходів: посилення еколого-просвітницької роботи на основі принципу системності із залученням «місцевого» матеріалу; розумне поєднання пропагандистської роботи з активним адміністративним регулюванням виробничого впливу на навколишнє середовище; включення в оцінку результатів виробничої діяльності «екологічні» компоненти, що відображає рівень соціально-екологічної грамотності майбутнього фахівця. Впровадження критеріїв екологічної грамотності в оцінку соціо-економічної ефективності сталого розвитку в Україні видається наочним показником її практичної спроможності і, одночасно, істотним чинником забезпечення консолідації сучасного українського суспільства.

Сутність державного управління у сфері охорони навколишнього середовища полягає у виконанні функцій регулювання, нагляду, прогнозування, програмування, інформування, експертизи, досліджень, контролю та інших видів виконавчо-розпорядчої діяльності [5, с. 212]. Необхідність розв'язання зазначених проблем потребує вжиття невідкладних заходів економічного, технічного, політичного, соціального та організаційного характеру, серед яких першочергове значення в екологічній політиці держави має створення національної екологічно-правової системи. Вирішення всіх цих екологічних питань вимагає ґрунтовної правової бази, що полягатиме у:

- широкому міжнародному співробітництві в екологічній сфері щодо вирішення проблеми екологічної безпеки та охорони навколишнього природного середовища;

- забезпеченні соціально-екологічної безпеки, яка трактується як свобода і захист від за-

гроз екологічного забруднення, гарантією якої є: наявність чистого повітря, незабрудненої води, екологічно безпечної їжі, можливість проживання в умовах, що не становлять небезпеки для здоров'я з точки зору екології (житло, умови праці тощо);

- проведенні моніторингу проблем екологічно орієнтованого способу життя в Україні за методикою «Зеленого барометра» (the Green Barometer);

- запровадженні новітніх технологій в Україні, що забезпечують безвідходну переробку відходів, розташованих на територіях, відведених під звалища твердих промислових та побутових відходів, а також компонентів, що містяться в очисних спорудах, в результаті чого буде вироблятися дешева електроенергія і ряд корисних речовин та будматеріалів, а також дозволить рекультивувати та повернути в культурний обіг мільйони гектарів площ не тільки в Україні;

- необхідності розробити принципи переходу від економіки до енергоекономіки, яка є новітньою методологією, що пояснює принципи взаємодії людини з довкіллям та дозволяє здійснювати ефективний розвиток держави на основі раціонального використання ресурсів, наявних у її розпорядженні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гроф с. Революция сознания. Трансатлантический диалог. / С. Гроф, Э. Лакло, П. Рассел. М.: АСТ, 2004. 251с.
2. Ускова Т.В. Управление устойчивым развитием региона. Вологда, ИСЭРТ РАН, 2009. 355 с.
3. Think green policies. Green Barometer – citizens' perception on environmental protection in urban Romania. Environmental Research Report. Bucharest, 2008. 75 p.
4. Economic change, quality of life and social cohesion. 2009. URL: <http://www.equalsoc.org>.
5. Сердюк Н.А. Розбудова України як соціальної, правової держави: теорія та практика: монографія. Київ: «Видавництво Людмила», 2019. 420 с.

РОЗДІЛ 4. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.02.7>

ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ ДЕМОКРАТИЧНОГО ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

LEGAL INSTITUTION FOR DEMOCRATIC CIVIL CONTROL OVER ACTIVITY
OF SECURITY AND DEFENSE SECTOR OF UKRAINE: STATE-OF-THE-ART
OF NORMATIVE LEGAL REGULATION

Зьолка В.Л.,

доктор юридичних наук, доцент,

*провідний науковий співробітник Науково-дослідної лабораторії дослідження проблем
юридичного та організаційного забезпечення діяльності*

Держприкордонслужби України Науково-дослідного відділу,

Національна академія Державної прикордонної

служби України ім. Богдана Хмельницького,

<https://orcid.org/0000-0002-7815-6393>

Стаття присвячена дослідженню стану правової регламентації правового інституту «демократичного цивільного контролю за Сектором безпеки і оборони України», обґрунтувань теоретичних рекомендацій щодо вдосконалення військового та безпекового законодавства.

Доведено, що неконтрольовані воєнні організації та правоохоронні органи держави представляють потенційну загрозу окремо взятим людям, та гуманістичним цінностям суспільства. Небезпечними вони є за умов розбалансованості механізму демократичного цивільного контролю. Руйнація механізму стримувань та противаг в системі поділу влади в державі, узурпація влади особою чи групою осіб паралізують не тільки владу, а і інші інститути суспільства. Суб'єкти державного сегменту демократичного цивільного контролю стають обслуговуваними органами політичної волі однієї особи, певним прикриттям, виправданням неправомірного застосування сили. За цих умов неефективним виявляється і громадський нагляд над інституціями Секторі безпеки і оборони України. Його суб'єкти переживають обмеження: у доступі до інформації про діяльність правоохоронних органів та військових формувань; реалізації свободи слова. Більшість суттєвих реагувань залишаються поза увагою органів державної влади та військового управління. Недосконалим, позбавленим механізмів реального впливу на об'єкти контролю, залишається їх правовий статус.

Аргументовано, що з метою забезпечення дієвості принципу відкритості та прозорості в діяльності СБО необхідним є проведення комплексу організаційних та правових заходів: активної роз'яснювальної компанії з метою доведення сутності, мети, форм та інструментів громадського нагляду; повністю модернізувати інститут демократичного цивільного контролю над СБО з метою закріплення нової філософії, за якої громадському нагляду відвести чільне місце.

Робиться висновок про певну декларативність більшості механізмів інституту цивільного контролю. Шляхами виправлення ситуації в цій сфері пропонується розробити, за участі зацікавлених суб'єктів, як органів державного управління, представників громадського сектору нагляду так і підконтрольних об'єктів нового спеціального закону. При його розробці має бути враховано як негативний так і позитивний досвід цивільного контролю. Інший шлях закріплення в нормах установчих для суб'єктів СБО законів України ефективного механізму демократичного цивільного контролю над СБО. В умовах інтенсивної модернізації СБО другий варіант видається більш реальним.

Ключові слова: сектор безпеки і оборони України; демократичний цивільний контроль; громадський нагляд; громадянське суспільство; суб'єкти цивільного контролю.

The article is dedicated to study the status of legal regulation of legal institution «Democratic civil control over activity of security and defense sector of Ukraine» and to substantiate the theoretical recommendation as regards improvement of military and security legislation.

It has been proved that uncontrollable military organizations and law enforcing bodies of the state bring potential danger both individuals and society's humanistic values. They are dangerous because of unbalanced mechanism of the democratic civil control. Disruption of containment mechanism and counterbalance in the power separation system in the state, usurpation of power by one person or group of people can paralyze not only power itself but other institutions of society.

Subjects of state segments for democratic civil control turn to be the attendant bodies of political will by one person, the certain cover-up and justification of unlawful violation. Under those conditions the civil monitoring of institutions in the security and defense sector of Ukraine becomes inefficient. Their subjects experience limitations: such as access to information of law-enforcement authorities and military formations; implementation of freedom of expression.

Most of substantial reactions are left unattended by state jurisdiction and military administration. Their legal status also remains imperfect and deprived of real impact gears on the objects under control.

It has been proved that in order to ensure efficiency of openness and transparency in activity of Security and Defense Sector it is required to implement the complex of organizational and legal measures such as an active elucidative campaign for the purpose of bringing to essentiality, goal, form and tools of public control over SDS and to consolidate new philosophy where the civil control will take leading place.

The certain declaratory of the most mechanisms of civil control institution have been deduced herein. The means to improve situation in this field are proposed to be developed by participation of interested subjects both public administration, members of public monitoring and subsidiary objects of new special law. By its developing the negative and positive experience of civil control has to be taken into consideration. The other way to secure the effective mechanism of democratic civil control over SDS is to specify statutory norms for SDS in the law of Ukraine.

Key words: Security and Defense Sector of Ukraine; democratic civil control; public monitoring; public society; civil control subjects.

Постановка проблеми. Неконтрольовані воєнні організації та правоохоронні органи держави представляють потенційну загрозу окремо взятим

людям, та гуманістичним цінностям суспільства. Небезпечними вони є за умов розбалансованості механізму демократичного цивільного контролю. Руйнація механізму стримувань та противаг в системі поділу влади в державі, узурпація влади особою чи групою осіб паралізують не тільки владу, а і інші інститути суспільства. За цих умов припиняє своє життя демократичний цивільний контроль як система і механізм забезпечення законності та правопорядку в діяльності сектору безпеки і оборони. Суб'єкти державного сегменту демократичного цивільного контролю стають обслуговуваними органами політичної волі однієї особи, певним прикриттям, виправданням неправомірного застосування сили. Органи виконавчої влади стають безініціативними, бездумними інструментами втілення асоціальних, антигуманних рішень. Судова гілка влади не діє в силу відсутності заінтересованих суб'єктів контролю, або паралічу їх правосвідомості та дієздатності.

За цих умов неефективним виявляється і громадський нагляд над інституціями Сектору безпеки і оборони України (далі – СБО). Його суб'єкти переживають обмеження: у доступі до інформації про діяльність правоохоронних органів та військових формувань; реалізації свободи слова. Більшість суттєвих реагувань залишаються поза увагою органів державної влади та військового управління. Недосконалим, позбавленим механізмів реального впливу на об'єкти контролю, залишається їх правовий статус.

Все це певним чином пояснює звернення громадянського суспільства України, впродовж листопада 2013 – лютого 2014 року, до крайніх, радикальних методів впливу на державу та її органи. Як наслідок, повна руйнація довіри до правоохоронних органів, зневіра у їх спроможності та бажанні захищати інтереси людини, громадянського суспільства, національні інтереси, пряме втручання в діяльність інституцій СБО, заклики та спроби створення озброєних громадських формувань тощо.

Разом з тим, зазначені події створили реальні передумови, дали черговий шанс для запровадження в діяльність державних органів демократичних принципів, формування ефективних механізмів нагляду збоку громадянського суспільства над державою.

Існування ефективного цивільного контролю за діяльністю СБО України, є обов'язковою умовою інтеграція України в міжнародне співтовариство. Запровадження демократичного цивільного контролю за діяльністю СБО України є неодмінною умовою побудови цивілізованої держави та сучасного громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Питання демократичного цивільного контролю часто порушуються в контексті забезпечення національної безпеки України. Закон України «Про національ-

ну безпеку України» у розділі 3 визначає зміст інституту демократичного цивільного контролю над СБО України [1]. Логічним є те, що норми даного інституту знайшли своє закріплення також і в статусних актах. Так, у розділі 7 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» визначаються повноваження суб'єктів контролю і нагляду за діяльністю Державної прикордонної служби України [2]. Разом з тим, серед суб'єктів законодавець згадує лише Верховну Раду України, Президента України та Раду національної безпеки і оборони України. До цього переліку слід додати суб'єктів фінансового контролю, про яких опосередковано згадується у статті 31 Закону. У статті 32 Закону визначається механізм нагляду за дотриманням законності в діяльності Держприкордонслужби України. Постає риторичне питання: чи передбачав законодавець у 2003 році, коли приймався Закон, що нагляд можливий і громадський? На думку автора, зміст норми, де зазначено, що нагляд за додержанням законності в діяльності Держприкордонслужби України здійснюється в порядку, визначеному Конституцією та законами України, слід тлумачити на користь громадського нагляду.

У процесі здійснення дієвого демократичного цивільного контролю за діяльністю СБО зокрема активними його суб'єктами, крім органів державної влади, повинні бути недержавні структури, зокрема, ЗМІ, громадські об'єднання і безпосередньо громадяни.

Важливо забезпечити підзвітність громадянському суспільству не тільки правоохоронних органів, а й і органів державної влади які є суб'єктами демократичного цивільного контролю над ними. Інакше правоохоронці як виконавці стають заручниками обставин.

Дослідження процесів становлення основних інститутів громадянського суспільства в Україні свідчить про повільність їх формування. Хоча сьогодні ми спостерігаємо сплеск активності українського суспільства як громадянського суспільства. Разом з цим слід констатувати практичну відсутність реальних цивілізованих важелів впливу на державу.

Слід погодитись с. Г. Братель [3, с. 22-23], який зазначає, що практика організації штучної підтримки політичних ініціатив влади і провладних політичних сил та створення громадських структур, керованих представниками влади, за умови відсутності реальних механізмів впливу громадянського суспільства, створюють ілюзію демократичності влади та існування демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів та фактично усувають проблему забезпечення принципу демократичної підзвітності правоохоронних органів.

В умовах розбудови в Україні парламентсько-президентської форми правління спосте-

рігається розширення сфер спеціалізованого контролю. Концепція парламентського контролю передбачає можливість створення допоміжних контролюючих інституцій при парламенті також у тих сферах, які набувають великої суспільної і державної ваги. Такою сферою, на нашу думку може стати і сфера безпеки і оборони.

Щодо відносин органів виконавчої влади та органів, які створені при Президентові України – Радою національної безпеки і оборони України, консультативно-дорадчими, іншими допоміжними органами і службами то ряд вчених та практиків справедливо зауважують про невідпрацьованість механізмів взаємодії цих органів, що часто призводить до випадків не лише накладення (дублювання) їхніх функцій, а й спроб президентських структур підпорядкувати собі окремі органи виконавчої влади. При цьому Конституція України не врегульовує цих питань.

Постає питання щодо правомірності та доцільності наділення допоміжних служб при Президенті України повноваженнями у сфері цивільного контролю над СБО. Їх повноваження повинні обмежуватись лише технічними питаннями і не виходити за межі внутрішньо управлінських відносин.

Слушною є пропозиція щодо розміщення Кабінету Міністрів і органів створених при Президентові України в горизонтальній площині. А оптимальна модель даних взаємовідносин має тісно пов'язуватися з відповідальністю за реалізацію тих чи інших повноважень. А на сьогодні складається парадоксальна ситуація, коли державні рішення приймаються органами влади, які, як правило, не несуть відповідальності за їх розробку і виконання [4, с.84.].

Для ефективного керівництва і управління у сфері національної безпеки проблема розмежування компетенції Президента України і Кабінету Міністрів у сфері виконавчої влади є досить актуальною. Саме на законодавчому рівні доцільно визначити права та обов'язки Кабінету Міністрів України у сфері безпеки і оборони, виключити паралелізм та дублювання повноважень.

Повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в сфері цивільного контролю, перш за все слід відмітити що у даному розділі законодавець вживає термін «контроль». Внаслідок чого, повноваження що стосуються безпосередньо цивільного контролю, не виділяються поміж повноважень щодо державного управління у сфері забезпечення обороноздатності та національної безпеки, громадського порядку, боротьби із злочинністю.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що мають у підпорядкуванні військові формування, правоохоронні органи, у межах своїх повноважень повинні створити необхідні умови для здійснення демократичного цивільного контролю.

У ч. 1 статті 4 та статті 9 Закону України «Про національну безпеку України» до суб'єктів системи демократичного цивільного контролю віднесено суди. Але постає питання чи можуть бути органи судової гілки влади бути самостійними суб'єктами цивільного контролю? Адже обов'язок суду виносити окремі ухвали може бути реалізованим лише після звернення інших уповноважених суб'єктів.

Більш широким спектром повноважень у сфері демократичного цивільного контролю наділені органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації. Недоліком законодавства є нечітке розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій та неврегульованість процедурних питань в цій сфері.

Важливим елементом системи демократичного цивільного контролю над СБО України – є громадський нагляд. Потрібен тривалий час для втілення в діяльності персоналу інституцій СБО нових гуманістичних і громадянських цінностей. Складним є і процес оволодіння суб'єктами громадського нагляду цивілізованими формами та інструментами впливу на діяльність суб'єктів СБО. Важливим є формування у громадян переконаності в тому що військовослужбовці і правоохоронці добросовісно виконують поставлені перед ними завдання по охороні та захисту спільних і одночасно особистих інтересів особи та суспільства.

Громадський нагляд забезпечує втілення в життя основного якості правової держави – рівності особи й державних структур перед законом та взаємної відповідальності. Ефективний громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів виступає гарантом недопущення чиновницького свавілля, безконтрольності влади.

На думку автора, не виправданою є логіка законодавця при закріпленні повноважень суб'єктів демократичного цивільного контролю, за якою громадському нагляду відводиться останнє місце в системі демократичного цивільного контролю. Ця тенденція характерна для усього військового та безпекового законодавства. Слід погодитись з В. Крутовим, який зазначає, що у безпековому законодавстві законодавчо «консервується» ситуація фактичного домінування суб'єктів державної складової у забезпеченні національної безпеки [4, с. 161]. Однак, коли мова йде про демократичний цивільний контроль, то в умовах розбудови демократичної держави перевага повинна надаватися інститутам громадянського суспільства. Крім того, елементи державного сегменту цивільного контролю також повинні бути підконтрольними громадському нагляду.

Для характеристики суб'єктів, які здійснюють громадський нагляд над СБО вважаємо за можливе застосувати існуючий підхід до класифікації самого контролю [5], за яким виокремлюють зов-

нішній та внутрішній громадський нагляд і групи суб'єктів які здійснюють відповідні види нагляду, але з певними зауваженнями. На нашу думку, дана класифікація проведена із застосуванням такого критерію як приналежність (не приналежність) до системи органів СБО. Але суб'єкти які здійснюють внутрішній громадський нагляд не можуть входити до системи органу в принципі, оскільки тоді буде порушено принцип незалежності наглядового органу, він, хоч опосередковано, стане залежним від об'єкту нагляду і перетвориться на «ручний наглядовий орган», а його діяльність стане формальною.

Пропонуємо провести поділ суб'єктів громадського нагляду на тих: які наділені загальною компетенцією і здійснюють нагляд крім конкретного органу ще і над іншими об'єктами, та суб'єктів наділених спеціальною компетенцією, об'єктом громадського нагляду яких є лише конкретний орган СБО та елементи його системи. До першої групи суб'єктів громадського нагляду необхідно віднести: громадян, політичні партії, більшість громадських об'єднань, ЗМІ, а до другої: окремих військовослужбовців та працівників, колективи підрозділів, профспілкові організації працівників, громадські ради, громадські організації ветеранів, консультативні ради.

Серед суб'єктів громадського нагляду наділених загальною компетенцією найбільш активними є громадяни та засоби масової інформації.

В сучасних умовах змінюється ідеологія стосунків держави та громадян, яка особливо повинна враховуватись при здійсненні громадського нагляду. Як зазначав В. Авер'янов, у нових умовах людина, що потраплятиме у сферу дії адміністративного права, повинна позиціонуватись не як «об'єкт владарювання» з боку держави, а, перш за все, як головний «адресат» виконуваних публічною владою обов'язків, тобто як суб'єкт, котрому повинна «служити» держава [6, с. 33].

В органах СБО України запроваджуються інноваційні форми роботи з громадськістю. Важливу роль в контролі за діяльністю посадових осіб відіграє служба «телефон Довіри».

Вагоме місце серед суб'єктів що здійснюють громадський нагляд над СБО посідають засоби масової інформації (далі – ЗМІ). ЗМІ виступають одночасно і каналом вираження думки громадського суспільства, і засобом її формування, і інструментом контролю громадськості над владою і державою. Разом з тим, ч. 3 ст. 10 Закону України «Про національну безпеку України», де визначається роль ЗМІ у здійсненні цивільного контролю, не враховує специфічних завдань ЗМІ щодо нагляду за СБО.

В Україні останнім часом суттєво змінився правовий статус політичних партій та їх вплив на публічно-правові відносини. Чинне законодавство, яке визначає правовий статус політичних пар-

тій чітко не передбачає їх участі у громадському нагляді над діяльністю суб'єктів СБО. Проте, Закон України «Про політичні партії в Україні» гарантує політичним партіям свободу діяльності, що включає можливість викладати публічно та обстоювати свою позицію з питань державного і суспільного життя; брати участь в обговоренні та оприлюдненні і обґрунтовувати критичну оцінку дій і рішень органів влади, використовуючи для цього державні та недержавні ЗМІ; вносити до органів державної влади та органів місцевого самоврядування пропозиції, обов'язкові для розгляду відповідними органами.

Аналіз програм політичних партій які вибороли перемогу на позачергових парламентських виборах 21 липня 2019 року свідчить, що більшість з них декларували заходи щодо розбудову інституту демократичного цивільного контролю за СБО України.

Практика показує що політичні партії, в тому числі і опозиційні, мають реальні механізми контролю над діяльністю СБО. Хоча на рівні установчих законів України закріплено принцип «позапартійності», що означає недопустимість втручання у діяльність суб'єктів СБО України і незалежність від впливу будь-яких політичних поглядів. Військовослужбовці та працівники інституцій СБО України на період військової служби та роботи зупиняють членство в політичних партіях. Погоджуємось [3, с. 81], що в умовах політичного плюралізму незалежність і неупередженість персоналу правоохоронних органів та військових формувань, є важливим фактором забезпечення стабільності правопорядку у державі. Однак, досить цікавою з позицій даного дослідження є досвід німецької моделі демократичного цивільного контролю, який ґрунтуються на тому, що військовослужбовці вважаються «громадянами у військовій формі». Їм гарантуються рівні з усіма громадянами права, в тому числі і вступ до політичних партій, однак забороняється при цьому діяти на службі в інтересах партії, участь в політичних заходах в позаслужбовий час і не у військовій формі, але не допускається агітація, оголошення промов, розповсюдження друкованих видань і таке інше [7, с. 3-4].

На нашу думку, назріла потреба у перегляді змісту принципу позапартійності. Наведений приклад бундесверу в цьому плані може стати основою як для удосконалення правового статусу персоналу підрозділів СБО так і політичних партій, як суб'єктів цивільного нагляду. Слід надати можливість персоналу СБО реалізовувати свої політичні права, але лише поза службою, а політичним партіям лобювати їх інтереси.

Серед громадських об'єднань, які активно реалізують свої наглядові повноваження у сфері діяльності правоохоронних органів та військових формувань зокрема слід виділити: правозахисні

організації, волонтерські організації, спілки адвокатів, ветеранські організації, антикорупційні об'єднання, громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону, різні природоохоронні громадські об'єднання та ін.

В умовах реалізації конституційного принципу по розбудові України як демократичної держави інститут участі громадян в охорони громадського порядку і державного кордону необхідно кардинально реформувати та наповнити новим змістом. Традиційні та ефективні за радянських часів форми, методи і способи залучення громадян в більшості випадків перестали відповідати діючим нормам законодавства України.

Сучасні загрози, що існують у цій сфері вимагають мобілізацію усіх наявних ресурсів українського суспільства та держави з метою забезпечення недоторканності державного кордону та захисту національних інтересів у прикордонному просторі.

В сучасних умовах громадяни та їх об'єднання стають активними учасниками суспільних відносин пов'язаних із охороною правопорядку. При цьому вони виступають не об'єктами, а суб'єктами адміністративно-правових відносин, нарівні з органами державної влади. З метою реалізації принципу рівності таких суб'єктів як держава і громадянське суспільство (громадяни та їх об'єднань) у сфері охорони правопорядку більш логічним є використання терміну «взаємодія» на противагу «участь», саме цей термін відповідає новому змісту даних відносин.

Суб'єктами наділеними спеціальною компетенцією у сфері громадського нагляду над СБО є: профспілкові організації та громадські ради.

Дискусійним залишається питання щодо участі військовослужбовців у профспілкових організаціях [8, с. 55]. Це пояснюється прогалиною у законодавстві – відсутністю спеціального закону, який би визначав правове становище профспілки військовослужбовців СБО. Хоча, слід зазначити, що у військовому законодавстві не існує прямої заборони щодо членства військовослужбовців та працівників у громадських організаціях. Так, у статті 15 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» визначено [2], що військовослужбовці та працівники Держприкордонслужби України можуть бути членами громадських організацій, статутні положення яких не суперечать засадам діяльності Держприкордонслужби України, і можуть брати участь у їх роботі у вільний від виконання службових обов'язків час. Доцільним є залучення профспілки військовослужбовців до роботи щодо розробки законопроектів, що стосуються прав, свобод, обов'язків і гарантій військовослужбовців. До компетенції профспілок у сфері громадського нагляду має бути віднесено відслідковування дотримання норм військового права, надання згоди на про-

сування по службі того чи іншого військовослужбовця та ін [8, с. 55].

Незважаючи на активізацію суб'єктів громадянського суспільства говорити про досить високу ефективність громадського нагляду над СБО не можна. Діяльність громадян та громадських об'єднань часто направлена не на удосконалення органу, а на вирішення часткових, особистих питань. І лише від волі посадових осіб залежить чи будуть заявлені громадянами порушення узагальнені та чи стануть вони основою для удосконалення військового законодавства та правозастосовчої практики.

До недоліків громадського нагляду з боку ЗМІ можна віднести: неоперативне висвітлення результатів оперативно-службової діяльності підрозділів та службових осіб, не зацікавленість окремих журналістів у самостійному дослідженні проблем що існують в СБО, поверхнєве їх висвітлення через відсутність специфічних знань у військовій та безпековій сферах та гонитву за сенсаціями. Позитивним моментом є активна та професійна діяльність інформаційних служб органів СБО однак, і в їх діяльності інколи спостерігаються випадки упередженості у подачі матеріалів, надлишкове прикрашення справ, з метою захисту честі відомства яке вони представляють (наприклад у Білих книгах).

З метою забезпечення дієвості принципу відкритості та прозорості в діяльності СБО необхідним є проведення комплексу організаційних та правових заходів. До прикладу: активної роз'яснювальної компанії з метою доведення сутності, мети, форм та інструментів громадського нагляду; повністю модернізувати інститут демократичного цивільного контролю над СБО з метою закріплення нової філософії, за якої громадському нагляду відвести чільне місце.

Не дивлячись те, що з моменту прийняття і до моменту втрати чинності Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» пройшло десять років практикою підтверджено декларативність більшості механізмів інституту цивільного контролю. Шляхами ви-

правлення ситуації в цій сфері може стати спільна розробка за участю зацікавлених суб'єктів, як органів державного управління, представників громадського сектору нагляду так і підконтрольних об'єктів нового спеціального закону. При його розробці має бути враховано як негативний так і позитивний досвід цивільного контролю. Інший шлях закріплення в нормах установчих для суб'єктів СБО законів України ефективного механізму демократичного цивільного контролю над СБО. В умовах інтенсивної модернізації СБО другий варіант видається більш реальним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст.241.
2. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003р. № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст.208.
3. Братель С.Г. Громадський контроль за діяльністю міліції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К. 2007. 269 с.
4. Крутов В., Новицький Г. Щодо правового статусу структур недержавного сектору національної безпеки. *Вісник академії правових наук України*. 2009. № 32. С. 161-168.
5. Константінов С. Громадський контроль за діяльністю міліції. *Підприємство, господарство і право*. 2011. №1. С. 23-24.
6. Авер'янов В. Нове ставлення до прав людини – мета реформування українського права. *Юридична Україна*. 2005. №5. С. 31-35.
7. П'янковський Г. Демократизація цивільно-військових відносин як фактор створення реального механізму цивільного контролю над військовою сферою. *Народна армія. Світогляд*. Спецвипуск № 25. С. 3-4.
8. Царенко О.М. Адміністративно-правовий статус військовослужбовців Державної прикордонної служби України: монографія / за заг. ред. О. П. Снігерьова. Хмельницький: Видавництво Національної академії Державної прикордонної служби України імені Б. Хмельницького, 2013. 190 с.

УДК 346.5, 342.9, 336.02, 338.2

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.02.8>**ПРАВОВІ ЗАСОБИ ТА ІНСТРУМЕНТИ РЕГУЛЮВАННЯ
ЕКОНОМІЧНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**LEGAL MEANS AND INSTRUMENTS OF REGULATION
ECONOMIC RELATIONS IN UKRAINE**Пирога І.С.,***доктор юридичних наук,**професор кафедри конституційного права**та порівняльного правознавства**Ужгородського національного університету**<https://orcid.org/0000-0002-2798-7795>***Пирога С.С.,***старший викладач**Карпатського університету імені Августина Волошина,**<https://orcid.org/0000-0002-7093-3207>*

У роботі досліджуються найбільш оптимальні форми і методи юридичного впливу на суспільні відносини в сфері економіки. Відсутність основного елемента господарського механізму – конкуренції вимагає належної оцінки причин існуючих проблем, правильного вибору і оптимального набору засобів впливу на економічні відносини з метою прискорення соціально-економічного розвитку України. Серед численних правових проблем державного регулювання соціально-економічної сфери виділено дві, які є взаємообумовленими – забезпечення стабільності курсу гривні і підвищення частки товарів власного виробництва на внутрішньому ринку. Для забезпечення стабільності курсу гривні обґрунтовано необхідність його фіксації на тривалий термін зі встановленням допустимого коридору коливань, у якому курс змінюється в обох напрямках з однаковою імовірністю. Девальвація курсу не повинна плануватися у Державному бюджеті і використовуватися як спосіб приховування його фактичного дефіциту. Реальний дефіцит бюджету слід визначати сумою відсотка девальвації гривні і відсотка запланованого безпосередньо дефіциту бюджету. Курс гривні у Державному бюджеті фіксувати не слід, оскільки така норма закону звільняє Національний банк України від конституційного обов'язку по забезпеченню стабільності курсу гривні, передбаченого ст. 99 Конституції України. Засобом підтримання стабільного курсу гривні є збільшення частки товарів/послуг власного виробництва на внутрішньому ринку і досягнення мінімального критичного рівня 50% упродовж одного-двох років. Для оцінки досягнутого рівня слід використовувати не статистичні показники, а лише фактичні суми зарахованого

до бюджету ПДВ, одержаного від реалізації товарів/послуг. Досягнення запропонованого рівня передбачає перехід до інноваційно-інвестиційної моделі розвитку економіки. Запропоновано два власні джерела інвестицій – введення нового податку на вивезений капітал і примусова легалізація капіталів, вивезених з України раніше.

Ключові слова: Державний бюджет, стабільність курсу гривні, дефіцит бюджету, податок на вивезений капітал, примусова легалізація капіталів.

The paper investigates the most optimal forms and methods of legal influence on public relations in the field of economics. The absence of the main element of the economic mechanism – competition requires a proper assessment of the causes of existing problems, the right choice and the optimal set of means of influencing economic relations in order to accelerate the socio-economic development of Ukraine. Among the numerous legal problems of state regulation of the socio-economic sphere, two are identified, which are interdependent – ensuring the stability of the hryvnia exchange rate and increasing the share of goods of own production in the domestic market. To ensure the stability of the hryvnia exchange rate, the need to fix it for a long time with the establishment of an allowable range of fluctuations, in which the exchange rate changes in both directions with equal probability, is substantiated. The devaluation of the exchange rate should not be planned in the State Budget and used as a way to hide its actual deficit. The real budget deficit should be determined by the sum of the percentage of hryvnia devaluation and the percentage of the planned direct budget deficit. The

hryvnia exchange rate should not be fixed in the State Budget, as such a provision of the law releases the National Bank of Ukraine from the constitutional obligation to ensure the stability of the hryvnia exchange rate provided for in Art. 99 of the Constitution of Ukraine. The means of maintaining a stable hryvnia exchange rate is to increase the share of goods / services of own production in the domestic market and to reach the minimum critical level of 50% within one or two years. To assess the achieved level, it is not necessary to use statistical indicators, but only the actual amounts of VAT contributed to the budget received from the sale of goods / services. Achieving the proposed level involves the transition to innovation and investment model of economic development. Two own sources of investment are proposed – the introduction of a new tax on exported capital and the forced legalization of capital exported from Ukraine earlier.

Key words: State budget, stability of hryvnia exchange rate, budget deficit, tax on exported capital, forced legalization of capital.

Постановка проблеми. Правове регулювання економічних відносин – складна і багатоаспектна проблема, пов'язана з пошуком найбільш оптимальних форм і методів юридичного впливу на суспільні відносини в сфері економіки. Реформування економіки України з самого початку було орієнтовано на перехід до вільного ринку, який передбачає досить стримане правове регулювання економічних відносин, обмежене від надмірного втручання держави в ринкові відносини, пов'язані з виробництвом, розподілом і споживанням товарів і послуг.

«Вільний ринок» – це, скоріше, теоретична абстракція, «ідеальний тип», за термінологією М. Вебера [1], ніж реальна економічна система. Хоча цей ідеал і вихваляється сучасними лідерами ринкового лібералізму як керівний принцип, чисто теоретична модель подібного лібералізму не була використана в жодній із країн, які досягли успіхів у ринкових перетвореннях.

Послідовники Дж. Кейнса стверджують, що система вільного ринку позбавлена внутрішнього механізму, здатного забезпечити необхідну макроекономічну рівновагу. Прихильники такого підходу вітають ідею активного втручання держави в економіку шляхом проведення жорсткої бюджетної, податкової, валютної та економічної політики. Крім цього, Дж. Кейнс був прихильником м'якого впливу на економіку – через зниження ставки банківського відсотка в умовах кризи і підвищення цієї ставки в умовах високих темпів економічного зростання.

У ринковій економіці в умовах приватної власності, свободи, ініціативи та підприємництва основний елемент господарського механізму – конкуренція, що забезпечує координацію діяльності

учасників суспільного виробництва через попит, пропозицію, ціни, витрати виробництва та багато іншого [2]. Ринковий механізм в Україні запроваджувався в умовах тотального дефіциту споживчих товарів і повної монополізації виробництва. Відповідно очікувати на розвиток конкуренції не доводилося. А тому були приречені на невдачу намагання будь-що-будь реалізувати в соціальній практиці ідеї, закони, для втілення яких у такому суспільстві немає ні матеріальних, ні духовних передумов.

Велика частина проблем підприємництва пов'язана з недосконалістю законодавства, а також відсутність дієвого механізму реалізації нормативно-правових актів на практиці. Більшість перешкод у розвитку підприємництва походить від недоліків економічної та правової політики, яка задає основні параметри зовнішнього середовища, в якому йде розвиток підприємництва.

У зв'язку з цим арсенал правових форм, які може застосувати держава у своїй законотворчій діяльності, залежить від пізнання економічних відносин і об'єктивних законів їхнього розвитку. Чим ретельніше вивчені певні групи економічних відносин, на регулювання яких спрямований правовий акт, тим ширший набір правових форм, які можуть бути використані органами правотворчості; чим більша свобода вибору найбільш оптимальної правової форми, тим менша небезпека прояву суб'єктивізму в правотворчій діяльності держави в економічній сфері.

При розробці та прийнятті правових актів держава зобов'язана оформити економічні відносини, які підлягають регулюванню в таку правову форму, яка найкращим чином відповідала би своєму конкретному економічному змісту. Необхідно забезпечити внутрішню єдність обраної правової форми і регульованих економічних відносин. Названа умова виражається в необхідності узгодження усіх прийнятих норм права, що становлять правову форму.

Сукупність правових норм, що складають певну правову форму у вигляді системи, може бути ефективною лише в тому випадку, якщо створює умови для вільної творчої діяльності господарюючих суб'єктів, використовуючи при цьому весь потенціал ринкової економіки. Особливе значення має стабільність правових актів, що регулюють економічні відносини. Від правильного вибору і оптимального набору засобів впливу на економічні відносини залежить процес розвитку суспільства. Держава, використовуючи потенціал права, може прискорювати чи гальмувати економічний розвиток, ставити перепони розвитку економіки в одних напрямках і сприяти її розвитку в інших.

Метою роботи є визначення національних пріоритетів економічної політики України, правових засобів та інструментів її реалізації.

Виклад основного матеріалу. Перехід до ринкового механізму ціноутворення на базі балансу попиту і пропозиції товарів /послуг передбачає, що ціна товарів визначається наявною сумою коштів у покупців, які хочуть придбавати будь-який товар/послугу. Якщо пропозиція товарів обмежена, застосовується елементарний спосіб задоволення попиту – підвищення цін. Єдина доступна для споживачів протидія – скорочення обсягів споживання товарів/послуг, на які підвищується ціна. У результаті на перших порах відбувається накопичення складських запасів готової продукції, а потім – і скорочення обсягів виробництва. Якщо система працює в такому режимі, відсутні будь-які стимули для розвитку, а основним регулятором економіки є розмір мінімальної зарплати.

Відсутність платоспроможного попиту на внутрішньому ринку уряд намагається компенсувати реалізацією товарів на зовнішньому. Так був сформований хибний пріоритет економіки – стимулювання експорту товарів/послуг, що забезпечується державною підтримкою експортерів. Оскільки попитом на зовнішньому ринку користуються лише сировина і товари з низькою доданою вартістю, Україна стала сировинним додатком розвинутих країн. З економіки вимиваються товари з високою доданою вартістю, які доводиться імпортувати. Ця політика, на диво, стабільна і реалізується упродовж всієї історії незалежної держави Україна. Ніколи не спостерігалось навіть намірів змінити цей пріоритет, хоча майже всі розуміють хибність такого курсу для економічної безпеки держави.

Економічна політика, спрямована на стимулювання експорту, має низку недоліків, основними з яких є: по-перше, реальний попит на зовнішньому ринку існує тільки для сировинних галузей, тому основним експортним товаром є сировина [3]; по-друге, з економіки вимиваються товари з високою доданою вартістю, а отже, скорочується кількість робочих місць, які потребують певної кваліфікації персоналу; по-третє, для економіки не потрібна ні наука ні освіта; по-четверте, відсутній попит на інновації і дослідно-конструкторські розробки; по-п'яте, кваліфіковані кадри повинні також покидати країну, оскільки не знаходять гідної оцінки своєї праці в Україні; по-шосте, державна підтримка експорту сприяє зловживанням – фіктивному експорту з метою отримання відшкодування ПДВ, незаконному вивозу капіталів, корупції на митниці при ввезенні-вивезенні товарів/послуг і оптимізації (мінімізації) податкових платежів; по-сьоме, експорт сировини і товарів з низькою доданою вартістю та імпорт промислових товарів є постійно діючим інфляційним чинником, який знецінює гривню і погіршує платіжний баланс. Цей перелік можна продовжувати довго. А кожен пункт цього

переліку породжує нові проблеми і нові негативні наслідки для держави і суспільства.

Неналежна оцінка причин існуючих проблем тільки погіршує стан справ. Негативне сальдо торговельного балансу уряд намагається виправити стимулюванням експорту, а Національний банк підтримує істотно знижений курс гривні для створення сприятливих умов для експортерів і несприятливих – для імпортерів. Така політика обмежує легальний імпорт, обмежуючи надходження до бюджету за рахунок податків, акцизів, мита та зборів, одночасно стимулює контрабандний імпорт, що погіршує конкурентоспроможність українських товарів і підживлює корупцію на митниці та у сфері оподаткування.

Такий сценарій розвитку визначається політикою уряду, Національного банку і Верховної Ради впродовж усіх років незалежності України. Уряд вважає низький рівень оплати праці конкурентною перевагою України. У результаті склалася така економічна ситуація. В Україні 12 млн пенсіонерів, 95 % яких отримує доходи у рази нижчі за прожитковий мінімум (йдеться про реальний прожитковий мінімум, тобто вартість споживчого кошика [4], а не цифру, затверджену у бюджеті під назвою прожитковий мінімум). Усім цим людям економіка взагалі не потрібна, оскільки вони не є споживачами, за винятком продуктового набору і вживаних товарів з Європи. За 2018 рік субсидії призначили 6,537 млн домогосподарств (43,8 %) [5]. Загальна кількість домогосподарств в Україні у 2018 році – 14,9349 млн, середній розмір домогосподарства – 2,48 осіб [6]. Членам цих домогосподарств як споживачам економіка також не потрібна.

А це означає, що політика уряду грубо порушує принцип ринкової економіки – пропозиція виникає лише за наявності платоспроможного попиту. А відповідно інвестиції мають економічний сенс для інвестора лише при наявності попиту на товари/послуги, які можуть бути реалізовані. В Україні інвестиції можливі (економічно обґрунтовані) в сільське господарство (за умов функціонування ринку землі), фінансовий сектор і торгівлю імпортними товарами (переважна більшість яких завозиться нелегально, тобто без сплати податків і мита). Решта економіки України для інвестора інтересу не представляє. За таких умов є два механізми балансування бюджету: друкування грошей і запозичення під неприйнятні відсотки.

Радикальним засобом для забезпечення економічного розвитку є розширення частки товарів власного виробництва на внутрішньому ринку. Відповідно до звіту Казначейства України, частка товарів/послуг власного виробництва на внутрішньому ринку перебуває в межах 20–23 % (табл. 1). Для порівняння: 80% виробленої в Євросоюзі продукції йде на внутрішній ринок. Варто

зауважити, що левова частка попиту на внутрішньому ринку створюється за рахунок субсидій домогосподарствам (які перераховуються монополістам безпосередньо) і коштів, які пересилають остарбайтери. За оцінками фахівців, заробітчани пересилають в Україну 9–10 млрд доларів США щорічно. Одночасно щорічно з України нелегально вивозиться 9–10 млрд доларів США [(Illicit Finan-

cial Flows from Developing Countries: 2004–2013: 2015)]. Десятки мільярдів доларів витікають за кордон, замість того, щоб вкладати їх у власну економіку. Влада вишукує методи залучення іноземних інвестицій в українську економіку, тоді як було б варто припинити вивезення власних капіталів. Дуже доцільно повернути в економіку України капітали, які раніше були вивезені.

Таблиця 1. Обсяги споживання товарів / послуг в Україні [7, 8] (млрд грн)

Рік	ПДВ з вироблених в Україні товарів / послуг	Відшкодування ПДВ	ПДВ з вироблених і реалізованих в Україні товарів / послуг	Частка власного виробництва у споживанні	ПДВ з імпорту	
					Товари / послуги	Медичні препарати
2016	139,48936	-94,405435	45,083924	0,19901	178,198	3,2554121
2017	180,17301	-120,06059	60,112415	0,19351	246,226	4,2705278
2018	210,79084	-131,65943	79,13141	0,21147	290,097	4,9673976
2019	240,82857	-151,90123	88,927348	0,23631	282,233	5,1549917

Частка власного виробництва у споживанні найбільш точно виражає загальний стан економіки і фінансів держави і однозначно визначає стратегію економічної політики держави – доведення частки власного виробництва на внутрішньому ринку принаймні до 50 %. Для вирішення нагальних проблем держава зобов'язана почати формування і реалізацію стратегії нарощування внутрішнього попиту, який відповідно до кейнсіанської концепції антикризового регулювання виступає вирішальним фактором економічного зростання. Заміщення імпорту товарами власного виробництва дозволить одержати нульове сальдо зовнішньоторговельного балансу, стабілізувати курс гривні і знизити інфляцію до прийняттого рівня 2–3% у річному вимірі.

Поки рівень споживання товарів власного виробництва не досягне критичного мінімуму 50 %, про якусь зважену політику в інтересах української держави (економічну, соціальну, податкову, бюджетну, митну та ін.) говорити не доводиться. Намагання збалансувати бюджет будь-якою ціною продукує рішення, які лише ускладнюють проблему. Примітивний і дуже згубний для держави спосіб балансування бюджету полягає у постійній девальвації гривні. З 1996 року (тобто з моменту запровадження гривні за курсом 1,76 грн за долар США) гривня девальвувала майже у 16 разів). Такий спосіб балансування бюджету зовсім не сприяє соціально-економічному розвитку держави. Перетворення України на найбіднішу країну Європи є красномовним підтвердженням цього факту.

Для забезпечення соціально-економічного розвитку держави абсолютно необхідною умовою

є стабільність курсу національної грошової одиниці щодо резервних валют. Досвід Польщі більш ніж красномовно підтверджує цей висновок. За тридцять років економічних реформ у Польщі злотий девальвував на кілька відсотків по відношенню до резервних валют. Треба виходити з того, що стабільність грошової одиниці – це вирішальна передумова соціально-економічного розвитку. Всі ухвалені рішення не повинні порушувати стабільність курсу гривні.

При оцінці курсу гривні щодо резервних валют слід врахувати, що девальвація є чи не основним стимулом для розвитку, який застосовують усі розвинені країни. Однак, якщо у розвинених країнах девальвація грошової одиниці є рушійною силою розвитку, то в Україні вона використовується як джерело додаткових доходів, що діє як додатковий рукотворний обмежувачий фактор, який стримує соціально-економічний розвиток держави. Закладену у бюджеті девальвацію гривні слід розглядати як прихований дефіцит бюджету, який свідомо планується. Якщо у бюджеті закладається девальвація гривні на 3% і запланований дефіцит бюджету ще 3%, то фактичний запланований дефіцит бюджету становитиме 6%, а реальний – виявиться удвічі більший. Плануючи у бюджеті девальвацію гривні, законодавець звільняє Національний банк від конституційного обов'язку, визначеного ст. 99 Конституції України: «Забезпечення стабільності грошової одиниці є основною функцією центрального банку держави – Національного банку України».

Варто мати на увазі, що перевищення позначки бюджетного дефіциту у 3% «викликає питання у інвесторів про джерела фінансування дефіци-

ту» і «ризик зростання процентних платежів». Ця «червона межа» заснована на європейських нормативах (закріплених у Маастрихтській угоді про утворення Європейського Союзу). Хоча, як показує практика, далеко не всі країни ЄС дотримуються цього нормативу.

Для забезпечення економічного розвитку гривня має бути абсолютно стабільною по відношенню до резервних валют, тоді девальвація гривні не створюватиме додаткових проблем для економіки. Коливання курсу допустимі, але вони повинні відбуватися в обидва боки з однаковою імовірністю, при цьому середній курс гривні повинен залишатися стабільним упродовж тривалого терміну. Крім цього, допустимий коридор коливання гривні щодо інших валют повинен бути визначений на дуже тривалий період – мінімум п'ять років. Національний банк повинен нести реальну, а не політичну відповідальність за стабільність курсу гривні.

Абсолютна стабільність курсу гривні повинна визначати цільові орієнтири діяльності влади. Обговорювати можна засоби досягнення поставлених цілей. Одним із засобів забезпечення стабільності гривні є нарощування споживання товарів власного виробництва і досягнення критичного мінімуму 50 % упродовж одного-двох років. Для оцінки досягнутого рівня слід використовувати не статистичні показники, а лише фактичні суми зарахованого до бюджету ПДВ.

Підвищення частки товарів власного виробництва на внутрішньому ринку вимагає зміни цільових орієнтирів у сфері економіки і переходу до інноваційно-інвестиційної моделі розвитку України. Для нарощування обсягів виробництва високотехнологічних товарів потрібні інвестиції у виробничу сферу. Джерелом інвестицій можуть слугувати власні ресурси, які сьогодні вивозяться за кордон (в основному нелегально), і вивезені раніше капітали. Впродовж 2006 – 2016 з України вивезено понад 116 млрд доларів США [9]. Для залучення у виробничу сферу цих ресурсів потрібно не лише зупинити незаконний вивіз капіталів за кордон, але й повернути капітали, незаконно вивезені з України раніше. Досягнення мети потребує упровадження правових механізмів, які спонукають до руху у визначеному напрямку.

Для зупинення вивезення капіталів автором [10] запропоновано запровадити новий податок на вивіз капіталів. Ставка цього податку повинна бути доволі високою, не нижче 30 %. Платниками податку є усі іноземні компанії, бенефіціарами яких є резиденти України, а також усі компанії, бенефіціарних власників яких встановити не можливо або вони не розкривають своїх власників незалежно від причин. Об'єктом оподаткування є прибутки компаній з джерелом походження в Україні, а також активи, які реалізуються резидентами України на користь

нерезидентів. Потрібно не лише ввести новий податок, але й забезпечити його належне адміністрування.

Для повернення раніше вивезених капіталів пропонуємо оголосити примусову амністію капіталів. Протягом визначеного терміну (наприклад до кінця 2021 року) оголосити амністію вивезених капіталів резидентами України. Усі капітали, ввезені на територію України і легалізовані в Україні, підлягають оподаткуванню за ставкою 5 %. Власники легалізованих капіталів звільняються від будь-якого переслідування з боку держави. До них не може виникнути жодних питань щодо походження капіталів і не може бути порушена адміністративна чи кримінальна справа ні з яких підстав, які пов'язані з набуттям капіталів.

Після закінчення терміну примусової амністії капіталів (наприклад 31 грудня 2021 р.) усі капітали, якими прямо чи опосередковано володіють резиденти України за кордоном, слід вважати незаконно вивезеними за межі митної території України. Виявлення таких капіталів передбачає сплату податку на вивіз капіталу за ставкою 30 %, пені за незаконний вивіз капіталу в такому ж розмірі 30 % і кримінальне переслідування за ухилення від сплати податку на вивезений капітал. Сумарна сукупність санкцій у цьому випадку може дорівнювати усій сумі незаконно вивезеного капіталу, що фактично означає повну його конфіскацію.

Висновки. Для забезпечення соціально-економічного розвитку необхідно забезпечити абсолютну стабільність гривні щодо резервних валют. Для забезпечення стабільності курсу гривні запропоновано визначити коридор можливого коливання курсу на тривалий період 10 – 15 років і забезпечити підтримування курсу в межах встановленого коридору. Основним засобом забезпечення стабільності курсу є збільшення обсягів споживання товарів/ послуг власного виробництва і досягнення критичного мінімуму 50%. Цільовим орієнтиром у сфері економіки є перехід до інноваційно-інвестиційної моделі розвитку України, що потребує інвестицій у виробничу сферу. Джерелом інвестицій визначено фінансові ресурси, які вивозяться за кордон зараз чи були вивезені раніше. Для обмеження вивозу капіталів слід запровадити додатковий податок на вивіз капіталів. Повернення капіталів вивезених раніше запропоновано здійснювати шляхом оголошення разової примусової легалізації капіталів резидентами України. Після закінчення терміну примусової легалізації усі виявлені за межами митної території України капітали слід вважати вивезеними незаконно. Санкції за незаконний вивіз капіталів повинні встановлюватися такі, що фактично означає їх повну конфіскацію. А власники незаконно вивезених капіталів підлягають кримінальному покаранню.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вебер М. Избранные произведения (социологическая мысль Запада) / Пер. с нем. М.: Прогресс, 1990. 808 с.
2. Портер М. Конкуренция / Пер. с англ. М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. 608 с.
3. Товарна структура експорту України у 2017 році. URL: <https://forumkyiv.org/uk/analytics/ukrayinskij-eksport:-krok-vpered-chi-big-na-misci>
4. Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення: Постанова Кабінету Міністрів України № 780-2016-п від 11.10.2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/780-2016-%D0%BF>.
5. Онлайн-карта енергетичного сектору України. URL: <https://ua-energy.org/uk/posts/kilkist-domohospodarstv-subsydiantiv-zmenshy-las-do-15-mln>
6. Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2018 році: статистичний збірник. Київ, 2018. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_sdhdu2018pdf.pdf
7. Доходи Державного бюджету України. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/budget/gov/income/2018/>
8. Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2019 році: статистичний збірник. URL: https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/2019/zb/07/zb_sdhdu2019.pdf
9. Виведення капіталів з України: масштаби та напрямки запобігання: аналітична доповідь / за редакцією Я. А. Жаліла. К.: НІСД, 2013. 39 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/capital_2013-c47ae.pdf
10. Пирого І. С. Податки на вивіз капіталу і на великі статки. *Науковий вісник Ужгородського національного Університету. Серія: Право*. 2018. № 51. Т. 2. с.22–25.

УДК 340

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.02.9>**ПРАВО ОСОБИ НА ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В ІНТЕРНЕТІ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ****THE HUMAN RIGHT TO THE PROTECTION OF PERSONAL DATA ON THE INTERNET:
THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS****Попович Т.П.,***кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри теорії та історії держави і права**Ужгородського національного університету**ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8333-3921>.*

Статтю присвячено аналізу теоретико-правових аспектів права особи на захист персональних даних в Інтернеті. Автор вважає, що на сучасному етапі сфера захисту персональних даних у Всесвітній мережі набуває особливого значення, пов'язуючи це з всезагальною значимістю комунікації, що виникає в рамках мережі Інтернет, а також із загрозами несанкціонованого розповсюдження інформації через неї. Право на захист персональних даних розглянуто як одну із форм реалізації права особи на повагу до її приватного, сімейного життя, у контексті його недоторканості у мережі Інтернет. Наукова розвідка розпочинається із розгляду моделей захисту інформації, що сформувалися у світі. Так, мова йде про американську, європейську та змішану моделі. Разом з тим, у статті міститься огляд актів, прийнятих відповідними європейськими інституціями у даній сфері. Окрім того, у статті розглянуто досвід окремих іноземних держав щодо забезпечення права особи на захист персональних даних у мережі Інтернет, зокрема мова йде про Бразилію, Францію та Республіку Білорусь.

Автор зауважує, що захист персональних даних передбачає існування низки позитивних і негативних обов'язків держави та приватних осіб. Негативні зобов'язання спрямовані на заборону обробки персональних даних без згоди особи, котрої стосується конкретна інформація. Позитивні зобов'язання державних організацій та приватних осіб (організацій) полягають у дотриманні встановленого правового режиму обробки персональних даних, включаючи використання відповідних технічних засобів. Тобто автор наголошує на тому, що правові обов'язки в контексті забезпечення права на захист персональних даних в Інтернеті покладаються не лише на державу, а також на постачальників Інтернет-послуг, власників онлайн-сервісів та веб-сайтів тощо з огляду на можливість наявності у них доступу до інформації про особу.

Ключові слова: права, обов'язки, захист, персональні дані, право на приватність, Інтернет.

The article is devoted to the analysis of theoretical and legal aspects of the human right to the protection of personal data on the Internet. The author believes that at the present stage the field of personal data protection on the Internet is becoming especially important, linking it with the universal importance of communication that occurs within the Internet, as well as the threat of unauthorized dissemination of information through it. The right to the protection of personal data is considered as one of the forms of realization of the human right to the respect for his private, family life, in the context of his inviolability on the Internet. Scientific intelligence begins with a review of information protection models that have emerged in the world. Yes, we are talking about the American, European and mixed models. However, the article provides an overview of the acts adopted by the relevant European institutions in this area.

In addition, the article examines the experience of some foreign countries in ensuring the human right to the protection of personal data on the Internet, in particular Brazil, France and the Republic of Belarus. The author notes that the protection of personal data involves a number of positive and negative obligations of the state and individuals. Negative obligations are aimed at prohibiting the processing of personal data without the consent of the person to whom the specific information relates. The positive obligations of public organizations and individuals (organizations) are to comply with the established legal regime of personal data processing, including the use of appropriate technical means. That is, the author emphasizes that the legal obligations in the context of ensuring the right to protection of personal data on the Internet are imposed not only on the state, but also on Internet service providers, owners of online services and websites, etc., given the possibility that they have access to personal information.

Key words: rights, obligations, protection, personal data, right to privacy, Internet

Постановка проблеми. Виходячи з аналізу наукових джерел щодо обраної проблематики дослідження, право на захист персональних даних вважається основним аспектом забезпечення приватності у Всесвітній мережі. На сьогодні право на захист персональних даних в мережі Інтернет постає одним із фундаментальних цифрових прав, адже демонструє значимість персональної інформації кожного, хто в різний спосіб долучається до участі в мережі: щодо пошуку інформації, її обробки й зберігання, здійснення комунікацій тощо. Регламентація цього права необхідна задля того, щоб особа, яка залучена в віртуальну сферу реальності, була впевненою у збереженні тих даних, які стосуються її особи, та які вона в різний спосіб поширює.

Аналіз наукових публікацій. Сфера захисту персональних даних в Інтернеті все більше стає об'єктом уваги дослідників цифрових прав особи, що пов'язується передусім із всезагальною значимістю інформаційного обміну та комунікації, яка має місце в мережі, а також із серйозним рівнем загрози несанкціонованого розповсюдження відомостей про особу в Інтернеті. Серед провідних науковців, які працюють у досліджуваній сфері відносин, відзначимо: А. Антопольського, В. Архіпова, І. Бачило, Н. Варламову, О. Войніканис, А. Кардаш, В. Наумова, Е. Талапіну та інших.

Виклад основного матеріалу. Розпочнемо нашу розвідку з того, що в міжнародній практиці склались кілька моделей захисту інформації про особу:

- 1) американська – передбачає галузевий підхід, ухвалення різного роду правових актів залежно від певної сфери суспільних відносин;
- 2) європейська – обумовлює існування окремого спеціального закону про захист персональних даних;
- 3) змішана – охоплює в собі елементи першої та другої моделей [10, с. 130].

Вважається, що право на захист персональних даних виникло з права на повагу до приватного та сімейного життя [12, с. 47]. До того ж право на захист персональних даних часто розглядається як допоміжне та інструментальне, таке, що надає додаткові гарантії й можливості для забезпечення поваги до приватного життя, тоді як останнє формує ціннісну основу для права на захист персональних даних [8, с. 150].

У європейській правовій традиції захист персональних даних – це одна з невідмінних підстав забезпечення фундаментального права людини на недоторканність її особистого життя. Суб'єкт персональних даних має право знати: хто та де їх обробляє; кому вони передаються; де такі дані зберігаються; механізми їх обробки; як реалізувати право на доступ до своїх даних [9, с. 89]. Що ж до позиції Суду Європейського Союзу, то він, як правило, апелює до тісного взаємозв'яз-

ку між правом на захист персональних даних та правом на повагу до приватного життя, які закріплені стаття 8 і стаття 7 Хартії основних прав Європейського Союзу [4]. При цьому викликає зацікавлення те, що у своїх висновках «щодо захисту безпосередньо персональних даних Суд схиляється до надання тільки мінімальних гарантій безпеки їх зберігання, у той час, коли при розгляді права на захист персональних даних у контексті поваги до приватного життя, гарантії стають більш істотними» [8, с. 150-151].

У будь-якому випадку, незалежно від визнання (невизнання) ступеня відокремленості означених прав, право на повагу до приватного життя та право на захист персональних даних пов'язані між собою інформацією про особу, яка повинна розкриватися, піддаватися обробці й поширюватися за згодою особи – власника персональних даних. Що ж прийнято розуміти під поняттям «персональні дані»? Так, до прикладу, в Україні відповідно до Закону «Про захист персональних даних» персональними даними визначаються відомості про фізичну особу, яка ідентифікована чи може бути конкретно ідентифікована [5]. Серед таких відомостей чинне законодавство зазначає: дату та місце народження, національність, сімейний стан, адреса, освіту, стан здоров'я, релігійні переконання [6]. Згідно ж з Регламентом 2016/679 Європейського парламенту і Ради ЄС про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних ідентифікаторами фізичної особи визначає: ім'я, ідентифікаційний номер, дані про місцеперебування, онлайн-ідентифікатор або за одним чи декількома факторами, що є визначальними для фізичної, фізіологічної, генетичної, розумової, економічної, культурної чи соціальної сутності такої фізичної особи [3]. Отже, персональні дані в цілому являють собою досить широкий обсяг різного роду інформації, яка стосується конкретної особи, через яку вона може бути ідентифікована, та яка підлягає належному захисту як в об'єктивній, так і віртуальній реальності.

Стосовно забезпечення права особи на захист персональних даних саме у Всесвітній мережі, то звертає на себе увагу досвід окремих іноземних держав. Зокрема, Білль про Інтернет-права Бразилії визначає наступні права користувачів: право на конфіденційність повідомлень через Інтернет та збережених приватних комунікацій, які можуть бути розкриті лише за судовим наказом у спосіб, визначений законом; право не розголошувати свої персональні дані третім особам; право на чітку та повну інформацію щодо збору, використання, зберігання та захисту таких даних, які можуть бути використані лише для визначених цілей; право висловлювати згоду на збір, використання, зберігання та обробку своїх персональних даних та право на повне видалення даних на вимогу ко-

ристувачів, що надходять в Інтернет-додатки наприкінці угоди між сторонами [14]. У свою чергу, законодавство Франції чітко регламентує право вільного розпорядження своїми персональними даними, в тому числі принцип конфіденційності електронних повідомлень. Електронна переписка знаходиться під режимом таємниці: її зміст, адресати, назви повідомлень, прикріплені файли тощо. Необхідна згода користувача на кожну обробку даних. Крім цього, передбачається так зване «право на цифрову смерть», тобто право людини на дотримання провайдером чи довіреними особами її волі щодо подальшої долі персональної інформації, опублікованої онлайн, після її смерті [13, с. 173-174].

У контексті вищезазначеного окремо розгляду, на нашу думку, потребує питання визначення правових обов'язків, що виникають у контексті забезпечення права особи на захист персональних даних в Інтернеті. Перш за все зазначимо, що Конвенція Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних 1981 р. (ратифікована Україною 06.07.2010 р.) покладає на держави обов'язок утілити в положеннях законодавства основні принципи захисту персональних даних, які піддаються автоматичній обробці (якість, безпека даних, гарантії для суб'єктів тощо) [1]. Згідно з положеннями Хартії основних прав Європейського Союзу передбачається, що персональні дані повинні використовуватися за визначеними правилами, згідно з відомими цілями, на основі дозволу заінтересованої особи чи з інших правомірних підстав, які передбачені законом [4].

У свою чергу, Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1843 «Захист приватного життя і персональних даних в Інтернеті та мережевих ЗМІ» (2011) право на захист приватного життя та персональних даних називає одним із основних прав, яке покладає на державу обов'язок сформувати належну правову базу такого захисту від втручання з боку органів державної влади та приватних осіб і структур. Кожен має мати можливість контролювати використання своїх персональних даних іншими особами, включаючи будь-який доступ, збір, зберігання, використання та інше поводження з ними за винятком технічно необхідного чи передбаченого законом обмеження потоків і локалізації даних за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Контроль за використанням персональних даних включає право знати, виправляти та знищувати персональні дані в системах та мережах інформаційно-комунікаційних технологій, які надавались без відповідних юридичних зобов'язань [2].

Безперечно, що захист персональних даних передбачає існування низки позитивних і негативних обов'язків держави та приватних осіб. Так, негативні зобов'язання держави та при-

ватних осіб передбачають заборону обробки персональних даних без згоди особи, якої така інформація стосується (з необхідними винятками в цілях захисту прав інших осіб та публічного інтересу). Позитивні ж зобов'язання держави охоплюють: встановлення належного правового режиму обробки персональних даних, який би забезпечував співмірність між шкодою, яка завдається приватному життю людини, і необхідністю захисту прав інших осіб та підтримання публічного порядку; здійснення контролю за дотримання такого правового режиму, в тому числі й притягнення до юридичної відповідальності за його порушення. Водночас позитивні зобов'язання державних організацій та приватних осіб (організацій), діяльність яких пов'язана з обробкою персональних даних, полягають у дотриманні встановленого правового режиму обробки персональних даних, зокрема, й з використанням відповідних технічних засобів [8, с. 153-154].

Відтак, у дисертаційному дослідженні В.Б. Наумов приходять до висновку, що для захисту користувачів Інтернету володільців інформаційних ресурсів і сервісів, провайдерів, виробників програмного забезпечення необхідно зобов'язати до наступних дій: повідомляти користувачів про факти збору та обробки персональних даних та інформації, яка містить відомості про приватне життя; розкривати види даних, які збираються, та способи їх збору; вказувати цілі та форми використання зібраних про особу даних; описувати характер і форму волевиявлення користувача щодо його згоди на збір і використання персональних даних; визначати строк і форму зберігання зібраних даних; реалізовувати можливість припинення збору даних, що містять інформацію про приватне життя користувача, в зв'язку з волевиявленням останнього; інформувати користувача про те, в результаті яких дій припиняється охорона персональних даних, що про нього збираються [11, с. 16-17].

Згідно із законодавством України про захист персональних даних їх обробка повинна здійснюватися лише за згодою особи, за винятком деяких випадків, а також для конкретних і законних цілей. Ідентифікація фізичної особи через обробку персональних даних можлива не довше, ніж це необхідно для законних цілей, в яких дані збиралися або оброблялися. Закон «Про захист персональних даних» визначає вимоги до використання, збирання, накопичення, зберігання, поширення, видалення і знищення персональних даних. Їх обробка повинна здійснюватися лише за визначеними підставами. Всі зазначені дії з персональними даними передбачають відповідні обов'язки володільців та розпорядників персональних даних [5]. Відповідно ж до Указу Президента Республіки Білорусь «Про заходи щодо вдосконалення використання національного сегменту мережі Інтернет» від 2010 р. вста-

новлено, що власники пунктів колективного користування Інтернет-послугами (Інтернет-кафе, домашні мережі, інші місця колективного доступу користувачів мережі) чи уповноважені ними особи здійснюють ідентифікацію користувачів Інтернет-послуг у пунктах колективного користування, облік та збереження персональних даних користувачів, а також відомостей про надані послуги. Збереження таких відомостей повинне здійснюватися протягом 1 року з дня надання Інтернет-послуг. Окрім цього, власники пунктів колективного користування Інтернет-послугами та постачальники Інтернет-послуг на вимогу органів оперативно-розшукової діяльності, прокуратури та попереднього слідства, податкових органів, судів повинні надавати відомості про абонентські пристрої, персональні дані користувачів послуг, а також про надані послуги в порядку, передбаченому законодавством [7].

Висновки. Таким чином, право на захист персональних даних в Інтернеті – це одна із сучасних форм реалізації права особи на повагу до її приватного та сімейного життя, його недоторканності в віртуальній сфері реальності, що забезпечується фактором невтручання в індивідуальний інформаційний простір особи. Це право показує значимість для особи її персональних даних, тобто широкого обсягу різного роду інформації, яка її стосується, та через яку особа може бути ідентифікована. Інакше кажучи, право на захист персональних даних у Всесвітній мережі – це втілення впевненості особи у охороні відомостей про неї. Правові обов'язки в контексті забезпечення права на захист персональних даних в Інтернеті покладаються передусім на державу, але й також на постачальників Інтернет-послуг, власників онлайн-сервісів та веб-сайтів тощо в зв'язку з їх можливостями доступу до інформації про особу. Держава повинна перш за все на законодавчому рівні, а далі й на інституціональному, організаційно-технічному рівнях забезпечити збереженість персональних даних, їх нерозголошення, за винятком законних і достатніх для цього цілей, передбачити режим обробки персональних даних, а також механізми отримання згоди від особи на обробку інформації про неї. Відтак, постачальники Інтернет-послуг, власники онлайн-сервісів та веб-сайтів мають дотримуватися принципу конфіденційності та нерозголошення (окрім законно визначених підстав) персональних даних, отримувати згоду особи на обробку інформації про неї, реалізувавши для цього належні механізми захисту. Водночас слід додати, що держава має право отримувати в спосіб, передбачений національним законодавством, інформацію про особу від постачальників Інтернет-послуг, власників онлайн-сервісів та веб-сайтів, а останні повинні такі відомості надавати за відповідними запитами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конвенція Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28.01.1981 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_326#Text
2. Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи № 1843 «Захист приватного життя і персональних даних в Інтернеті та мережевих ЗМІ» від 2011 року. URL: http://cyberpeace.org.ua/files/iii_7.pdf
3. Регламент 2016/679 Європейського парламенту і Ради ЄС «Про захист фізичних осіб у зв'язку з опрацюванням персональних даних і про вільний рух таких даних, та про скасування Директиви 95/46/ЄС» (Загальний регламент про захист даних) від 27.04.2016 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_008-16#Text
4. Хартія Основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text
5. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 року № 2297-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 481.
6. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 року № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
7. О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет: Указ Президента Республики Беларусь от 01.02.2010 года № 60. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=r31000060>
8. Варламова Н.В. Цифровые права – новое поколение прав человека? *Труды Института государства и права РАН*. 2019. Т. 14, № 5. с. 141-167.
9. Гнатюк С.Л. Особливості захисту персональних даних в сучасному кіберпросторі: нормативно-правовий досвід ЄС. *Проблеми захисту прав людини в інформаційному суспільстві*: матеріали наук.-практ. конф. / 1 квітня 2016 р., м. Київ / Упорядн.: В.М. Фурашев, С.Ю. Петряев. К.: НДІП НАПрН України, Національний інститут стратегічних досліджень, Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, НТУУ «КПІ» Вид-во «Політехніка», 2016. с. 88-96.
10. Кардаш А.В. Конституційно-правовий захист інформації про особу (порівняльно-правовий аспект): дис. канд. юрид. наук; спец: 12.00.02. Х., 2019. 228 с.
11. Наумов В.Б. Правовое регулирование распространения информации в сети Интернет: автореф. дисс. канд. юрид. наук; спец.: 12.00.14. Екатеринбург, 2003. 24 с.
12. Талапина Э.В. Права человека в Интернете. *Журнал российского права*. 2019. № 2. с. 41-54.
13. Талапина Э.В. Цифровая трансформация во Франции: правовые новеллы. *Журнал Высшей школы экономики. Право*. 2019. № 4. с. 164-184.
14. Brazil's Internet Bill of Rights: A Closer Look / C.A. Souza, M. Viola, R. Lemos. Rio de Janeiro: Institute for Technology and Society of Rio de Janeiro, 2017. 140 p.

РОЗДІЛ 5. СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.965

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.02.10>

КОНФІДЕНЦІЙНІСТЬ ЯК ОСНОВОПОЛОЖНИЙ ПРИНЦИП ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ АДВОКАТУРИ

CONFIDENTIALITY AS A FUNDAMENTAL PRINCIPLE OF THE ORGANIZATION AND ACTIVITY OF THE ADVOCACY

Іваницький С.О.,

доктор юридичних наук, доцент,

професор кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань

Національної академії внутрішніх справ

<https://orcid.org/0000-0002-8426-100X>

Іваницька В.В.,

кандидат юридичних наук,

головний спеціаліст відділу з питань адміністративної

відповідальності та антикорупційної експертизи

Головного управління кримінальної юстиції

Директорату правосуддя та кримінальної юстиції

Міністерства юстиції України

<https://orcid.org/0000-0001-6976-2183>

У статті досліджено конфіденційність як принцип організації та діяльності адвокатури. Проаналізовано відмінність конфіденційності від адвокатської таємниці. Аргументовано, що вказані категорії співвідносяться між собою як загальне й окреме, оскільки, окрім збереження адвокатської таємниці, адвокат повинен здійснити захист інших відомостей, що можуть не охоплюватися цим поняттям (персональні дані, інформація про фізичну особу тощо).

Зроблено висновок, що конфіденційність як принцип адвокатури становить сукупність положень, що визначають механізм дотримання адвокатської таємниці, захисту персональних даних особи та інших видів інформації з обмеженим доступом у процесі здійснення адвокатської діяльності, а також кваліфікаційного, дисциплінарного та інших видів проваджень у системі органів адвокатського самоврядування. Звернуто увагу, що на відміну від багатьох інших принципів адвокатури, принцип конфіденційності поширюється на ширше коло суб'єктів, охоплюючи не тільки адвокатів, але й помічників адвоката, стажистів адвоката, осіб, які перебувають у трудових відносинах з адвокатом, а також осіб, стосовно яких припинено або зупинено право на заняття адвокатською діяльністю. Обґрунтовано необхідність

доповнення статті 22 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» частиною восьмою наступного змісту: «Адвокат не несе дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової та кримінальної відповідальності за подання центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії злочинності, відомостей, які становлять адвокатську таємницю, з метою попередження вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я особи».

Ключові слова: конфіденційність, адвокатська таємниця, адвокат, принцип адвокатури, персональні дані, професійна таємниця, інформація з обмеженим доступом.

In the article, the author investigated confidentiality as a principle of the organization and activity of the advocacy. The difference between confidentiality and attorney-client privilege was analyzed.

The author concludes that confidentiality as a principle of the advocacy is a set of legal prescriptions that determine the mechanism for observing attorney-client privilege, protecting personal data and other types of information with limited access in the process of practicing law, as well as qualification, disciplinary and other types of proceedings

in the system of advocate's self-government. Attention is drawn to the fact that, unlike many other principles of the advocacy, the principle of confidentiality applies to a wider range of subjects, including not only advocates, but also assistant advocates and interns of advocates, persons who have an employment relationship with an advocate, as well as persons in respect of whom the right to practice law has been terminated or suspended. Arguments were given in favor of applying the concept of limited protection of attorney-client privilege in Ukraine.

The author justified the need to supplement article 22 of the Law of Ukraine «On advocacy and advocate's activity» with part eight of the following content: «An advocate does not bear disciplinary, administrative, civil and criminal responsibility for providing the central executive body implementing state policy in the field of crime prevention and counteraction with information that constitutes attorney-client privilege, in order to prevent the commission of a serious or particularly serious crime against the life and health of an individual».

Keywords: confidentiality, attorney-client privilege, advocate, the principle of advocacy, personal data, professional secrecy, information with limited access.

Постановка проблеми. Однією з найбільш важливих передумов встановлення довіри, забезпечення відвертості й щирості клієнта у відносинах із адвокатом є конфіденційність спілкування. За відсутності цих важливих комунікаційних елементів довіритель схильний розповісти лише півправди або переважно обмежитися мовчанням. Якщо останній свідомо або через легковажність утаїв від оборонця своїх прав ті чи інші фактичні дані, реальну вагомість яких знає лише адвокат, то й очікувати якісної правової допомоги навряд чи можна. Адже в основу юридичної консультації буде покладено фрагментарну інформацію, фактичну помилку чи інші ненадійні джерела.

ССВЕ звертає увагу про перебування конфіденційності під загрозою, оскільки електронна пошта, телефонні дзвінки та хмарні сховища контролюються спецслужбами [1, с. 4]. Вітчизняна практика [2, с. 29-35, 42] засвідчує більш брутальні порушення таємниці взаємин адвоката й клієнта, у зв'язку з чим важливо дослідити сучасний зміст конфіденційності як основоположного принципу адвокатури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на те, що окремі аспекти вказаної тематики були предметом уваги представників теорії адвокатури [3; 4; 5; 6; 7; 8], зокрема, Н.М. Бакаянної, А.П. Бірюкової, В.В. Заборовського, С.М. Логінової, С.Р. Мартіна, Д.Р. Фісчела та інших, проте в контексті новітніх тенденцій правового розвитку питання конфіденційності як

принципу організації та діяльності адвокатури потребує переосмислення й додаткового висвітлення на доктринальному рівні, що підкреслює важливість активізації наукових розробок в цій сфері.

Метою цієї статті є дослідження змісту конфіденційності як принципу організації та діяльності адвокатури на сучасному етапі її розвитку.

Виклад основного матеріалу. Конфіденційність є «вічним питанням» адвокатури, для характеристики якого в різних державах також використовуються категорії адвокатської (професійної) таємниці та професійної юридичної привілегії («legal professional privilege», «attorney-client privilege»).

У Загальних принципах правової професії, прийнятих Міжнародною асоціацією юристів 20 вересня 2006 року, зазначається про принцип «конфіденційності/професійної таємниці». Правник завжди повинен зберігати конфіденційність і йому повинна бути надана можливість захищати її щодо поточних справ чи колишніх клієнтів, якщо інше не вимагається чи не дозволено законом, або, якщо це дозволено, рішенням клієнта [9, с. 2].

Серед принципів, передбачених Хартією основоположних принципів європейської правової професії, прийнятою Радою адвокатів та правових товариств Європи (ССВЕ) 24 листопада 2006 р., зазначається право і обов'язок адвоката дотримуватися конфіденційності щодо справ клієнтів та поважати професійну таємницю [10, с. 5].

Аналіз положень наведених та інших нормативних документів показує, що підвалинами механізму нерозголошення відомостей, отриманих адвокатом в процесі професійної діяльності, є інститути конфіденційності та адвокатської таємниці. Вказані явища визначаються через такі категорії, як «право», «обов'язок», «принцип», «привілегія» тощо. Чіткої межі між конфіденційністю та адвокатською таємницею в текстах міжнародно-правових актів не проводиться й нерідко ці поняття розглядаються як однопорядкові, взаємозамінні. У теорії питання нерозголошення відомостей, що отримані адвокатом від клієнта в процесі професійної діяльності, досліджуються через призму конфіденційності [8, с. 1; 11, с. 49], адвокатської таємниці [6, с. 66] або відразу двох цих категорій.

Сформоване на рівні міжнародних стандартів багатовимірне трактування довірчої природи взаємин адвоката й клієнта отримало розвиток у національному законодавстві (ст.ст. 4, 11, 21-23, 28, 32, 40 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (далі – Закон), ст.ст. 46-47, 54, 65, 224, 258 КПК України, ст. 70 ЦПК України та ін.) й приписах органів адвокатського самоврядування.

Окрім профільної нормативної бази, збереження відомостей про довірителя здійснюється із врахуванням інформаційного законодавства. Згідно Закону України «Про інформацію» за порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Остання утворюється конфіденційною, таємною та службовою інформацією. Своєю чергою, конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. В Законах України «Про інформацію» й «Про захист персональних даних» словосполучення «інформація про фізичну особу» і «персональні дані» розглядаються як синонімічні та трактуються як відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована [12, ст. 650; 13, с. 481].

Зазначаючи про існування принципу конфіденційності (ст.ст. 4, 11 Закону, ст.ст. 10, 22 Правил адвокатської етики), вітчизняний законодавець й корпоративний нормотворець, тим не менше, частіше оперують поняттям адвокатської таємниці. Такий підхід є не випадковим. Системний аналіз Закону, а також суміжних нормативно-правових актів дозволяє дійти висновку, що адвокатська таємниця не тільки виступає фундаментом, але й утворює основний обсяг змісту конфіденційності як принципу адвокатури.

Між тим, одні й ті ж відомості можуть належати до різних видів інформації з обмеженим доступом. З огляду на це принцип конфіденційності за своїми межами повинен розглядатися як ширша категорія, ніж інститут адвокатської таємниці. Вони співвідносяться між собою як загальне й окреме, що можна побачити на прикладі ст.ст. 4, 11, 21 Закону. Останньою нормою встановлено заборону адвокату без згоди клієнта розголошувати відомості, що становлять адвокатську таємницю. У цій же статті на адвоката покладено обов'язок забезпечити захист персональних даних про фізичну особу, якими він володіє, відповідно до законодавства з питань захисту персональних даних.

Аналогічні приписи закріплені в ч. 2 ст. 22 Закону, яка уточнює, що у випадку втрати відповідними матеріалами статусу адвокатської таємниці (за письмовою заявою клієнта) інформація або документи, що отримані від третіх осіб і містять відомості про них, можуть поширюватися з урахуванням вимог законодавства з питань захисту персональних даних. Таким чином, окрім збереження адвокатської таємниці, адвокат повинен здійснити захист інших відомостей, що можуть не охоплюватися поняттям адвокатської таємниці (персональні дані, інформація про фізичну особу тощо), тобто забезпечити конфіденційність у взаєминах із широким колом осіб, лише частина з яких виступає його клієнтами.

В галузі кримінального провадження відмінність між конфіденційністю та адвокатською таємницею проглядається більш рельєфно. Адвокат може бути допитаний як свідок з приводу наявної в нього конфіденційної інформації. Натомість для допиту його як свідка стосовно відомостей, які становлять адвокатську таємницю, встановлено заборону (ч. 2 ст. 65 КПК України), що має вузький перелік виключень.

Конфіденційність як принцип адвокатури становить сукупність правоположень, що визначають механізм дотримання адвокатської таємниці, захисту персональних даних особи та інших видів інформації з обмеженим доступом у процесі здійснення адвокатської діяльності, а також кваліфікаційного, дисциплінарного та інших видів проваджень у системі органів адвокатського самоврядування.

На відміну від багатьох інших принципів адвокатури, принцип конфіденційності поширюється на ширше коло суб'єктів, охоплюючи не тільки адвокатів, але й помічників адвоката, стажистів адвоката, осіб, які перебувають у трудових відносинах з адвокатом, а також осіб, стосовно яких припинено або зупинено право на заняття адвокатською діяльністю.

У ч. 1 ст. 22 Закону міститься досить широке визначення адвокатської таємниці як будь-якої інформації, що стала відома адвокату, помічнику адвоката, стажисту адвоката, особі, яка перебуває в трудових відносинах з адвокатом, про клієнта, а також питання, з яких клієнт (особа, якій відмовлено в укладенні договору про надання правової допомоги з передбачених цим Законом підстав) звертався до адвоката, адвокатського бюро, адвокатського об'єднання, зміст порад, консультацій, роз'яснень адвоката, складені ним документи, інформація, що зберігається на електронних носіях, та інші документи і відомості, одержані адвокатом під час здійснення адвокатської діяльності.

З огляду на приписи ч. 3 ст. 65, ч. 8 ст. 224 КПК України, ст. 397 КК України можна дійти висновку, що адвокатська таємниця є різновидом професійних таємниць, до переліку яких входять таємниця сповіді, лікарська таємниця, таємниця нарадчої кімнати тощо.

Основними змістовними аспектами адвокатської таємниці є:

таємниця усних, письмових та електронних комунікацій адвоката й клієнта та матеріальних об'єктів їх відображення: а) забезпечення права на конфіденційне побачення адвоката й клієнта, яке у встановлених законом випадках може відбуватися під візуальним контролем уповноваженої службової особи, але в умовах, що виключають можливість прослуховування чи підслуховування (ч. 5 ст. 46 КПК України); б) заборона втручання в приватне спілкування захисника та

клієнта в частині здійснення щодо них аудіо-, відеоконтролю особи, арешту, огляду і виїмки кореспонденції, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж або електронних інформаційних систем (ст. 258 КПК України); в) заборона проведення огляду, розголошення, витребування чи вилучення документів, пов'язаних із здійсненням адвокатської діяльності (п. 4 ч. 1 ст. 23 Закону); г) заборона допиту адвоката як свідка про відомості, які становлять адвокатську таємницю, за виключенням випадків, передбачених законом (п. 2 ч. 1 ст. 23 Закону, ст. 65, ч. 8 ст. 224 КПК України, ст. 70 ЦПК України);

таємниця будь-якої інформації, що одержана адвокатом у справі клієнта не від нього безпосередньо (від третіх осіб, самостійно);

посилений імунітет місця (адвокатський офіс, автомобіль тощо) професійної практики (ч. 2 ст. 23 Закону);

встановлення кримінальної відповідальності для не-адвокатів (ст. 397 КК України) та адвокатів, які винні в порушенні адвокатської таємниці.

В теорії та законодавчій практиці зарубіжних держав сформовано два основні підходи щодо ступеня захисту адвокатської таємниці (конфіденційності, юридичної професійної привілегії або інших іноземних еквівалентів).

Прибічники повного (абсолютного) захисту адвокатської таємниці широко трактують предмет і межі таємниці, наполягаючи на неприпустимості її розголошення за будь-яких обставин, за винятком, хіба що подання інформації до уповноваженого органу з метою запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму.

Близький до абсолютного рівень гарантування адвокатської таємниці забезпечується в Австрії, Іспанії, Литві, Ісландії та інших.

Прихильники обмеженого (відносного) захисту адвокатської таємниці вважають за можливе розкриття інформації, що становить її зміст, на підставі ширшого переліку підстав.

Тенденція до обмеження професійної таємниці отримала чітке вираження в останні десятиріччя як реакція на глобальний рух до інтеграції зусиль з метою протидії загрозам у вигляді легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та іншим масштабним викликам.

Не оминули ці процеси й Україну, законодавець якої поклав в основу правової регламентації концепцію обмеженого захисту адвокатської таємниці. Такий підхід заслуговує на підтримку. Аналіз вітчизняного масиву нормативних актів дозволяє виділити три підстави для звільнення адвоката від обов'язку збереження адвокатської таємниці, зокрема: 1) необхідність подання інформації уповноваженому органу з метою запобігання та протидії легалізації (відмиванню)

доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (ч. 6 ст. 22 Закону); 2) письмова заява клієнта (ч. 2 ст. 22 Закону, ч. 3 ст. 65 КПК України); 3) пред'явлення клієнтом вимог до адвоката у зв'язку з адвокатською діяльністю (ч. 4 ст. 22 Закону).

Окреслені підстави відповідають світовій практиці, дослідження якої свідчить про те, що додаткової уваги українського законодавця потребують інші потенційно уразливі ділянки взаємовідносин адвоката й клієнта. Так, винятки з професійної юридичної привілегії встановлені в частині повідомлення інформації з метою протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом (Австрія, Фінляндія, Греція, Литва та ін.), фінансуванню тероризму (Польща, Естонія, Португалія, Латвія, Болгарія); у випадку наявності дозволу клієнта (Японія, Фінляндія, Естонія, Саудівська Аравія та ін.), дозволу асоціації адвокатів (Македонія, Греція, Португалія), а також з метою «самооборони» адвоката (Франція, Швеція, Бельгія, США).

В Німеччині адвокатська таємниця не стосується фактів, які є загальновідомими або за своїм значенням не потребують їх збереження в таємниці [14, с. 21]. В Англії та Уельсі виключення з професійної юридичної привілегії робиться, зокрема, для випадків, коли комунікації адвоката й клієнта здійснюються з метою вчинення шахрайства чи іншого злочину. У США на підставі п. 1.6 Модельних правил професійної поведінки ААЮ [15, с. 23] законодавством штатів встановлено право адвоката розкрити інформацію, що стосується представництва клієнта, в межах, в яких він вважає розумно необхідним, з метою, зокрема, попередження розумно визначеної смерті чи істотних тілесних ушкоджень або попередження вчинення клієнтом злочину чи шахрайства, в результаті яких розумно очікується спричинення істотної шкоди фінансовим інтересам чи власності іншого, й на підтримку чого клієнт використовував адвокатські послуги.

Американський досвід заслуговує на підтримку. Якщо клієнт повідомляє адвокату про намір вбити чи тяжко покалічити певну особу, очевидно, що правник не може сидіти й склавши руки чекати реалізації задуманого. Як з моральних, так й з юридичних міркувань першочергового захисту потребує благо, яке є більш соціально значущим (життя і здоров'я людини).

Так, наприклад, у справі «Purcell v. District Attorney» довіритель підлягав виселенню із відомого житла через звільнення із компанії, в якій раніше працював. Клієнт розповів адвокату про свій намір спалити будинок, в якому мешкав. Адвокат повідомив про це Бостонського лейтенанта поліції, який арештував підпалювача на наступний день, після того як система пожежогасіння

спрацювала шляхом заливки підлоги приміщення відповідною речовиною.

Слід погодитися із С.Р. Мартіном стосовно того, що в даному випадку бажання довірителя нашкодити іншим не заслуговує бути забезпеченим професійним обов'язком конфіденційності, оскільки сам клієнт прагне порушити категоричний імператив, який розроблений з метою людського процвітання [7, с. 1336-1337]. З огляду на викладене, вітчизняне законодавство потребує відповідного корегування, про що детальніше буде зазначено у підсумковій частині роботи.

Окрім організаційних форм адвокатської діяльності, принцип конфіденційності знаходить реалізацію в діяльності органів адвокатського самоврядування (ч. 2 ст. 8, ч. 4 ст. 22, ч.ч. 2-3 ст. 40 Закону). Йдеться про нерозголошення адвокатської таємниці, захист персональних даних особи та інших видів інформації з обмеженим доступом у процесі кваліфікаційного та дисциплінарного провадження.

Проблемним залишається збереження адвокатської таємниці під час дисциплінарного провадження, ініціювати яке може будь-яка особа, зокрема, не клієнт. З огляду на дію засади змагальності в процесі розгляду дисциплінарної справи, особа, яка ініціювала питання про дисциплінарну відповідальність адвоката, має право бути присутньою під час її розгляду, ставити питання учасникам провадження, висловлювати заперечення, тобто може дізнатися про факти, які становлять адвокатську таємницю.

Передбачена частиною третьою ст. 40 Закону можливість закритого розгляду дисциплінарної справи вочевидь не поширюється на такого суб'єкта, як особа, яка ініціювала питання про дисциплінарну відповідальність адвоката.

Оскаржуючи до суду рішення КДКА, ця особа може знайомитися з матеріалами справи, робити з них копії тощо. На нашу думку, в законі слід зафіксувати обов'язок даного учасника не розголошувати конфіденційні відомості, про які він дізнався в процесі дисциплінарного чи судового провадження. Такий імператив повинен підкріплюватися вказівкою на відповідальність за порушення припису.

Висновки. Отже, статтю 22 Закону слід доповнити частиною восьмою наступного змісту: «Адвокат не несе дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової та кримінальної відповідальності за подання центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії злочинності, відомостей, які становлять адвокатську таємницю, з метою попередження вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину проти життя та здоров'я особи». Для узгодження вітчизняного галузевого

законодавства із кримінальним процесуальним законом частину третю статті 65 КПК України слід доповнити наступним реченням: «Особа, передбачена пунктом 2 частини другої цієї статті, можуть бути допитані як свідки з приводу інформації, поданої ними в порядку, передбаченому ч. 8 ст. 22 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. CCBE Annual report 2014. Brussels: The Council of Bars and Law Societies of Europe, 2014. 59 p.
2. Звіт про порушення прав адвокатів та гарантій адвокатської діяльності в Україні. 2013-2018 р. Київ: НААУ, 2018. 43 с.
3. Бакаянова Н. М. Основи адвокатури України: функціональні та організаційні аспекти: монографія. Одеса: Юридична література, 2017. 357 с.
4. Бірюкова А. М. Адвокатура України в умовах глобалізації: монографія. Київ: Алерта, 2018. 424 с.
5. Заборовський В. В. Правовий статус адвоката в умовах становлення незалежної адвокатури України: монографія. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2017. 900 с.
6. Логінова С.М. Адвокатська таємниця: теорія і практика: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2002. 184 с.
7. Martyne S.R. In defense of client-lawyer confidentiality ... and its exceptions. *Nebraska Law Review*. 2003. Vol. 81. № 4. P. 1320-1350.
8. Fischell D.R. Lawyers and confidentiality. *The University of Chicago Law Review*. 1998. Vol. 65. № 1. P. 1-33.
9. General principles for the legal profession: adopted by the International Bar Association on 20 September 2006. London: International Bar Association, 2013. 3 p.
10. Charter of core principles of the European legal profession: adopted at the plenary session CCBE in Brussels on 24 November 2006. *Charter of core principles of the European legal profession and Code of conduct for European lawyers*. Brussels: The Council of Bars and Law Societies of Europe, 2013. P. 4-5.
11. Головань І.В. Бізнес-адвокатура в Україні. Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2004. 127 с.
12. Про інформацію: Закон України № 2657-XII від 2 жовтня 1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
13. Про захист персональних даних: Закон України № 2297-VI від 1 червня 2010 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 34. Ст. 481.
14. Bundesrechtsanwaltsordnung (BRAO). Paderborn: Outlook verlag GmbH, 2013. 98 s.
15. ABA Model Rules of Professional Conduct. Chicago: American Bar Association, 2009. 209 p.

Державний вищий навчальний заклад
«Ужгородський національний університет»
Міністерства освіти і науки України

Електронне наукове видання
**«АНАЛІТИЧНО-ПОРІВНЯЛЬНЕ
ПРАВознавство»**

№2, 2021

Ужгородський національний університет
Ужгород 2021