

Громадсько-політичний і теоретичний журнал «Віче» внесено до переліку видань, публікації в яких зараховуються як наукові роботи при захисті дисертацій у галузі юридичних наук (постанова Президії ВАК № 1-05/8 від 22 грудня 2010 року «Про внесення періодичних друкованих наукових фахових видань до нового Переліку наукових фахових видань України»)

14 / 2014

(370)

Виходить у Києві з квітня 1992 року. З 2006-го – двічі на місяць



Журнал Верховної Ради України  
Громадсько-політичне і теоретичне видання  
Засновник – Верховна Рада України

## У номері:

- |   |   |  |
|---|---|--|
| <b>2</b> Ярослава БУЗДУГАН.<br>Благодійні організації як суб'єкти фінансового права й фінансових правовідносин  | <b>15</b> Валентин ГЛАДКИХ.<br>Політичний менеджмент  | <b>24</b> Mykhailo RIZAK.<br>Rights and Obligations of Third Parties in Legal Relationships Regarding Circulation and Processing of Personal Data in Ukraine |
| <b>6</b> Юрій ГЕОРГІЄВСЬКИЙ.<br>До питання визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування | <b>16</b> Анна КУРІННА.<br>Добре джерело знань  | <b>27</b> Ольга ХАТНЮК.<br>Дуалізм правової природи договорів оренди землі   |
| <b>9</b> Валерій КОЛЮХ.<br>Представник Президента чи уряду?   | <b>17</b> Тетяна ПОДРОЖНА.<br>Правова реформа як форма проведення модернізації правової системи України | <b>30</b> Olga KHATNIUK.<br>Dualism of the Legal Nature of Land Lease Agreements   |
| <b>13</b> Дмитро НЕЛІПА,<br>Олег ЗУБЧИК.<br>Державний службовець – це «обличчя» держави та основа її конкурентоспроможності                                     | <b>21</b> Михайло РІЗАК.<br>Права та обов'язки третіх осіб  |  |

Плани реформ, на жаль, не мають із дійсністю нічого спільного, адже навіть їхні часові рамки абсолютно нереальні. Також немає координації між відповідальними органами влади: кожен з них нібито виконує свою роботу і не може спрогнозувати очікуваний ефект, вплив на ситуацію загалом і діяльність іншого органу в цій галузі зокрема. Чиновники одне одного не бачать в контексті роботи з дитиною, – підкреслила Аксана Філіпішина.

Представники центральних виконавчих органів влади, своєю чергою, відзвітували про виконання плану реалізації Концепції розвитку кримінальної юстиції щодо неповнолітніх в Україні: наводили незначну позитивну динаміку реформування галузі у своєму секторі. Проте кожен із них визнав неможливість реалізувати концепцію вчасно і в повному обсязі. Причини називали різні. Починаючи від тривіального неналежного фінансування та недосконалого законодавства, завершуючи дефіцитом кваліфікованих кадрів, а також відсутністю співпраці із громадськими організаціями.

Так, начальник відділу діяльності виховних колоній, загальноосвітнього та професійно-технічного навчання засуджених управління соціально-психологічної роботи з засудженими Державної пенітенціарної служби Владислав Скоропляс зазначив, що законодавство України жорстке до дітей не так термінами ув'язнення, як відсутністю альтернативи.

– Замість враховувати специфіку підліткової психології, система правосуддя запроторює проблемних підлітків, котрі відбувають покарання за дрібні злочини (здебільшого крадіжки) до гвалтівників і убивць. Тому тюрма не

робить юнаків кращими, навпаки – за колючим дротом вони привчаються до норм життя злочинного світу, здобувають кримінальний авторитет, перестають сприймати арешт і зону як катастрофічне покарання, – сказав він.

Перший заступник начальника Головного управління захисту прав і свобод дітей Генеральної прокуратури України Ігор Ольшанецький наголосив на необхідності прийняття Закону «Про пробацію», який уже пройшов перше читання у Верховній Раді, і створення служби пробації.

– Головною функцією цього органу повинно бути забезпечення належного патронажу над неповнолітніми, котрі відбувають покарання у спеціальних виховних установах або звільнені з них; сприяння їх адаптації та реінтеграції, – зазначив він.

Начальник управління кримінальної міліції у справах дітей МВС України Олексій Лазаренко наголосив на відсутності контактів із профільними громадськими організаціями та неможливості проведення заходів щодо залучення волонтерів, студентів вищих навчальних закладів відповідного освітнього спрямування, представників громадських й релігійних організацій до соціально-психологічного патронажу неповнолітніх, що перебувають у спеціальних установах.

Незважаючи на ці проблеми, представники профільних органів обіцяли працювати самовіддано й відповідально для запобігання дитячій злочинності та дотримання прав неповнолітніх, які вже потрапили до виховних колоній.

Тарас РОМАНЮК.  
Фото Миколи БІЛОКОПИТОВА.





## Благодійні організації як суб'єкти фінансового права й фінансових правовідносин

Ярослава БУЗДУГАН,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного,  
адміністративного та фінансового права  
НДІ фінансового права Національного університету  
державної податкової служби України,  
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук

**Доведено, що в умовах фінансової кризи держава постала перед необхідністю залучення недержавних утворень (зокрема, благодійних об'єднань і окремих благодійників) до розв'язання назрілих економічних та соціальних проблем. Виявлено, що благодійні організації одночасно діють як суб'єкти фінансового права і фінансових правовідносин, у рамках яких держава та органи місцевого самоврядування виражають публічний фінансовий інтерес. Визначено різновиди фінансових правовідносин, у процесі реалізації яких благодійні організації діють як колективні суб'єкти фінансового права. Встановлено, що характер фінансово-господарських відносин, що налагоджуються між державою і благодійними організаціями, визначається на основі їх багатоаспектної взаємної кооперації.**

**Ключові слова:** благодійна організація, держава, фінансові правовідносини, фінансове право, суб'єкт фінансового права.

Ярослава БУЗДУГАН, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и финансового права НИИ финансового права Национального университета государственной налоговой службы Украины, соискатель ученой степени доктора юридических наук

**Благотворительные организации как субъекты финансового права и финансовых правоотношений**

**Доказано, что в условиях финансового кризиса государство стоит перед необходимостью привлечения негосударственных образований (в частности, благотворительных объединений и отдельных благотворителей) к решению назревших экономических и социальных проблем. Выявлено, что благотворительные организации одновременно действуют как субъекты финансового права и финансовых правоотношений, в рамках которых государство и органы местного самоуправления выражают публичный финансовый интерес. Определены разновидности финансовых правоотношений, в процессе реализации которых благотворительные организации действуют как коллективные субъекты финансового права. Установлено, что характер финансово-хозяйственных отношений, которые налаживаются между государством и благотворительными организациями, определяется на основе их многоаспектной взаимной кооперации.**

**Ключевые слова:** благотворительная организация, государство, финансовые правоотношения, финансовое право, субъект финансового права.

Iaroslava BUZDUGAN, Ph.D. in Law, Associate Professor of the Department of Constitutional, Administrative and Financial Law of the Research Institute of Financial Law of the National University of State Tax Service of Ukraine, External Applicant for Degree of Doctor of Juridical Science

**Charitable Organizations as Subjects of Financial Law and Financial Legal Relationships**

**It is proved that under conditions of financial crisis the state faces the need to engage non-governmental entities (in particular, charitable associations and individual philanthropists) while**

**solving pressing economic and social problems. Charitable organizations are found to simultaneously operate as the subjects of financial law and financial legal relationships within which the state and local self-government bodies express their public financial interests. Types of financial legal relationships implemented by the charitable organizations as collective subjects of the financial law are defined. It is established that the nature of financial and commercial relations existing between the state and charitable organizations is determined due to their multidimensional mutual cooperation. Keywords: charitable organization, state, financial legal relationships, financial law, subject of the financial law**

Роль діяльності благодійних організацій надзвичайно важлива у вирішенні завдань, що поставили перед країною на сучасному, вельми складному етапі розвитку. Незаперечним є факт, що громадські об'єднання беруть на себе частину її функцій. Тож актуальність цієї статті пояснюється передусім вимогами сьогодення.

Благодійні організації є однією із найменш досліджених правових і економічних одиниць. Частково це пов'язано з тим, що економічні відносини невід'ємні від соціальних та істотно залежать від психологічних, історичних, політичних та інших чинників. Й нині благодійні організації є активними учасниками фінансових правовідносин нарівні з підприємствами (фірмами) та державою.

Дослідженням суб'єктів фінансового права і фінансових правовідносин займалися вітчизняні та зарубіжні вчені. Серед вітчизняних – Л. Воронова, Є. Дмитренко, О. Дмитрик, М. Кучерявенко, Т. Латковська, А. Нечай, О. Орлюк, Н. Пришва. Однак у фінансово-правовій науці дуже мало уваги приділено таким суб'єктам, як благодійні організації.

Мета статті – показати благодійні організації як суб'єктів фінансового права і фінансових правовідносин.

Благодійні організації – це добровільно об'єднання представників громадянського суспільства, які ініційовані суспільством, діють у рамках закону, створюються з метою надання фінансової, організаційної та іншої допомоги фізичним і юридичним особам або окремим державним і недержавним галузям заради задоволення публічного та суспільного інтересу.

Термін «організація» (франц. *Organization* від лат. *Organize* – надавати впорядкованого вигляду) у соціальних науках має кілька основних значень: 1) організація як певне соціальне утворення («суспільний організм»); 2) організація як сукупність процесів чи дій, що ведуть до створення й удосконалення зв'язків між частинами цілого; 3) організація як внутрішня упорядкованість, узгодженість взаємодії більш чи менш диференційованих частин цілого, зумовлена його будовою.

Організація – це об'єднання людей, суспільних груп, держав на базі спільності інтересів, мети, програми дій тощо; компанія, установа, їх підрозділи чи об'єднання, які виконують самостійні функції та мають адміністрацію; особливості будови чого-небудь; структура; комплекс заходів, зміст яких полягає в координації дій окремих елементів системи. К. Ерроу під організацією розуміє «групу індивідів, що прагне досягти певних спільних цілей або, інакше кажучи, максимізувати цільову функцію» [10, с. 24]. О. Вільямсон називає організацією «сукупність людей, котрі структурно відокремлені в рамках впорядкованих процесів» [12, с. 123]. Відповідно до визначення А. Стінчкомба, організація виступає як «система свідомо сформованих стійких соціальних відносин із яскраво вираженим і безперервним спрямуванням на досягнення деяких специфічних цілей і завдань» [11, с. 142]. Тобто організації створюють для досягнення певних цілей завдяки тому, що наявний набір правил і обмежень створює можливості для відповідної діяльності. Саме тому в процесі досягання мети організації є головними агентами інституціональних змін.

Відповідно до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» № 5073-VI від 05.07.2012, благодійна організація – це юридична особа приватного права, установчі документи якої визначають благодійну діяльність в одній чи кількох сферах, визначених цим законом як основну мету її діяльності (ст. 1) [2].

Основною метою створення й діяльності благодійних організацій є задоволення публічного інтересу. Фінанси благодійних організацій посідають гідне місце у фінансовій системі України. Як джерела залучення ресурсів для розвитку різних сфер життєдіяльності фінанси благодійних організацій потребують глибокого й усебічного вивчення [3].

Т. Латковська досить слушно зазначає, що для будь-якої діяльності (управління, економіка, міжнародні відносини, наука, освіта, культура тощо) обов'язково потрібні кошти, які держава може використовувати в своїх інтересах тільки за умови їх мобілізації у фонди, основним з яких є бюджет. Необхідно враховувати, що вся діяльність з мобілізації, розподілу та використання коштів фондів здійснюється державою у правовій формі, здебільшого за допомогою норм фінансового права. Особливе значення фінансового права в системі українського права пояснюється й тим, які суспільні відносини перебувають у сфері його регулювання. Суспільні відносини, що виникають у процесі діяльності держави й органів місцевого самоврядування, зумовлені функціонуванням фінансової системи, потребують впорядкування – чіткого визначення прав та обов'язків суб'єктів, які беруть в них участь, а також їхньої відповідальності у разі порушення встановленого порядку, тобто в правовому врегулюванні відносин [8, с. 12].

До предмета фінансового права належать суспільні відносини, які формуються у процесі здійснення державою фінансової діяльності, тобто діяльності з мобілізації коштів у публічні централізовані і децентралізовані фонди держави й органів місцевого самоврядування та інші місцеві фонди, розподіл і використання цих коштів, а також контроль за їхнім рухом.

У цих відносинах наявна організаційна роль держави й органів місцевого самоврядування в розподілі та перерозподілі національного доходу країни. І держава, і органи місцевого самоврядування у цих відносинах виражають публічний фінансовий інтерес.

Публічний інтерес, на думку Н. Пришви, – це концентрований вираз соціальних потреб і устремлінь; це визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою та гарантією її існування й розвитку [9, с. 71].

Традиційно вважається, що фінансове право належить до галузей публічного права, для якого характерні такі ознаки: орієнтація на задоволення публічного інтересу; однобічне волевиявлення суб'єктів права; широка сфера розсуду; ієрархічні відносини суб'єктів і відповідна субординація правових актів і норм; переважання директивно-обов'язкових норм; нормативно-орієнтований вплив; пряме застосування санкцій, пов'язаних з обмеженнями використання ресурсів тощо.

Розглядаючи поняття публічного права, теоретики роблять висновок, що нині під ним розуміється підсисте-



ма права, яка відображає державні, міждержавні й суспільні інтереси. При цьому дещо видозмінюється предмет регулювання публічного права в результаті появи нових суб'єктів, що потребують публічно-правового регулювання (органи самоврядування, партії, суспільні об'єднання тощо).

Суб'єкт права – це особа, організація чи специфічні соціальні утворення (наприклад, держава), за якими право визначає здатність бути носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків.

Поняття суб'єкта права є ключовим для будь-якої правової науки. Адже суб'єкт права – це потенційний суб'єкт правовідносин, котрий безпосередньо реалізує надані законом права і обов'язки. У зв'язку з цим важливо знати, хто може бути суб'єктом правовідносин, які його характеристики мають бути зафіксовані в законодавстві. Суб'єкт фінансового права має фінансову правосуб'єктність і може завдяки цьому брати участь у конкретних фінансових правовідносинах.

Хоча поняття «суб'єкт фінансового права» тісно пов'язане з поняттям «суб'єкт фінансових правовідносин», однак це різні поняття. Суб'єкти фінансових правовідносин – особи, які беруть участь у конкретних фінансових правовідносинах і в такий спосіб реалізують належні їм суб'єктивні обов'язки та права. Суб'єкт фінансового права не є учасником конкретних фінансових правовідносин, не наділений конкретними суб'єктивними фінансовими правами й обов'язками.

У юридичній літературі однозначно не вирішено питання щодо суб'єктів правовідносин, хоча і є праці, присвячені цій проблемі. С. Кечекьян вважає, що поняття «суб'єкти правовідносин» і «суб'єкти права» є тотожними. Автор зауважує, що під суб'єктами права варто розуміти: а) осіб, які беруть участь у правовідносинах, або б) осіб, які можуть брати участь у них. Інші ототожнюють суб'єктів правовідносин з учасниками суспільних відносин, котрі відповідно до норм права мають здатність бути учасниками правових відносин, виступати як носії передбачених законом прав і обов'язків [6, с. 83]. Проте проблема співвідношення між цими поняттями в теорії права і дотепер залишається нерозв'язаною.

Як визначає академік Л. Воронова, суб'єкт фінансового права – це особа, учасник фінансових відносин, що за своїми особливостями фактично може бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків [4, с. 43]. Суб'єктами фінансового права виступають держава, адміністративно-територіальні утворення; юридичні особи – підприємства й організації усіх форм власності, установи, громадські організації, тобто колективні суб'єкти і громадяни як індивідуальні суб'єкти.

На думку Л. Воронової, правосуб'єктність у фінансовому праві являє собою властивість особи бути носієм юридичних прав і обов'язків на підставі юридичних норм і містить у собі два елементи: можливість мати права і обов'язки (правоздатність) та спроможність самостійно здійснювати права та обов'язки (дієздатність). Держава повинна турбуватися про надання фінансовим правовідносинам справедливого характеру. Для цього сучасне фінансове законодавство має відобразити ті фактори, що розкривають зміст і структуру правосуб'єктності. Варто зазначити, що одним із суб'єктів фінансових правовідносин є держава в особі уповноважених органів. І такі правовідносини базуватимуться на підпорядкуванні однієї сторони іншій. Фінансова правосуб'єктність визначається за певним суб'єктом: безпосередньо – шляхом прямої вказівки у законі або опосередковано – шляхом окреслення прав і обов'язків у сфері фінансової діяльності держави й муніципальних утворень.

Е. Дмитренко зазначає, що поведінка суб'єктів фінансових правовідносин характеризується такими ознаками: 1) має зовнішньо виражений характер у вигляді дії або бездіяльності; 2) може бути або соціально корисною (правомірна поведінка), або соціально шкідливою (правопорушення); 3) має свідомо виражений характер, тобто передбачає усвідомлення суб'єктом результатів своєї поведінки; 4) має вольовий характер, тобто передбачає наявність контролю за поведінкою суб'єкта з боку його волі; 5) має властивість викликати певні наслідки [5, с. 303].

Досить слушно зауважує О. Дмитрик, що поза правовідносинами фінансова діяльність нездійсненна, оскільки лише при закріплених і взаємозалежних юридичних правах і обов'язках суб'єктів, реалізацію яких забезпечено можливістю державного примусу, можуть бути створені відповідні фонди фінансових ресурсів, а також здійснені розподіл і належне використання фінансових ресурсів відповідно до поставленої мети, планів і програм [7, с. 25].

Фінансовим правовідносинам (як і будь-яким правовідносинам) притаманні загальні ознаки: вони виникають на основі норм фінансового права, які закріплюють ту модель поведінки для сторін правовідносин, котру згодом буде реалізовано у фінансових правовідносинах; характеризуються наявністю у сторін суб'єктивних юридичних прав і обов'язків. Фінансово-правова норма точно окреслює коло суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, якими наділено суб'єктів правовідносин. Водночас їхні вимоги визначають позитивну поведінку суб'єктів, якої вони можуть і повинні дотримуватися, реалізуючи свої права й обов'язки; становлять суспільний зв'язок конкретних осіб, тобто коло учасників фінансових правовідносин завжди визначено конкретно. Ця ознака дає змогу чітко окреслити межу між фінансово-правовою нормою, в якій зазначено всіх осіб, здатних бути учасниками фінансових правовідносин, і фінансовим правовідношенням, в якому беруть участь конкретні суб'єкти; здійснення суб'єктивних прав і юридичних обов'язків забезпечено можливістю державного примусу. Це положення зумовлено насамперед державними інтересами та інтересами громадянського суспільства, що реалізуються в фінансових правовідносинах [9, с. 26].

Благодійні організації як суб'єкти фінансового права можуть реалізовуватися у таких фінансових правовідносинах: 1) отримання бюджетних коштів; 2) формування централізованих і децентралізованих фондів коштів; 3) сплата податків і отримання податкових пільг тощо.

Фінанси благодійних організацій – це суспільні відносини, пов'язані з формуванням, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих фондів коштів, а також із формуванням, розподілом та використанням децентралізованих фондів благодійних коштів заради досягнення соціального ефекту та задоволення публічного інтересу.

Відповідно до Закону України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» фінансова діяльність благодійної організації здійснюється згідно з вимогами законодавства. Використання активів (доходів) і правочини благодійних організацій не повинні суперечити актам законодавства та цілям благодійної діяльності. Розмір адміністративних витрат благодійної організації не може перевищувати 20 відсотків доходу цієї організації в поточному році. Витрати, пов'язані з управлінням благодійними ендаментами, належать до адміністративних витрат благодійної організації, якщо інше не встановлено законом або правочином між благодійною організацією та благодійником. Благодійні організації мають право здійснювати господарську діяльність без



мети одержання прибутку, що сприяє досягненню ними статутних цілей (ст. 16) [2].

Благодійні організації складають і подають фінансову, статистичну та іншу обов'язкову звітність у порядку, встановленому законом (ст. 17) [2]. Державний контроль у сфері благодійної діяльності здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень, визначених законом (ст. 26) [2].

Варто нагадати, що в разі ухвалення рішення про пільгове оподаткування благодійна організація зобов'язана зареєструватися як неприбуткова. 12 березня 2013 року набуло чинності нове Положення про Реєстр неприбуткових організацій, затверджене Міністерством фінансів України від 24.01.2003. Згідно з нормами вказаного положення, благодійним організаціям надається код неприбутковості – 0005. Пунктом 157.3 статті 157 Податкового кодексу України визначено перелік доходів, що звільняють від оподаткування підприємства із зазначеним кодом [1]. Для осіб, котрі займаються благодійністю, – це доходи у вигляді: коштів або майна, що надходять безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільних пожертвувань; пасивних доходів; коштів або майна, що надходять таким неприбутковим організаціям від їхньої основної діяльності. Благодійні організації, які щойно зареєструвалися, для одержання статусу неприбуткових зобов'язані, як і раніше, подати заяву встановленої форми до органу податкової служби за місцем реєстрації.

До речі, певні норми, які стосуються благодійних організацій, можуть міститися не лише в законах, указах і постановах, тобто нормативних актах, що видає держава, а й у нормах, які створюють власне громадські організації. Ці норми можуть міститися у статутах та положеннях. Держава, затверджуючи статут, погоджується з правилами, встановленими організацією.

Отже, фінансова діяльність благодійних організацій врегульована нормами фінансового, податкового та інших галузей права. Фінанси благодійних організацій є складовою фінансової системи України й тісно пов'язані із загальнодержавними фінансами та іншими її сферами і ланками. Благодійна діяльність здійснюється для досягнення суспільного добробуту та задоволення публічного інтересу.


Саме тому можна впевнено зазначити, що благодійні організації виступають колективними суб'єктами фінансового права і фінансових правовідносин.

Форми і методи організації фінансових правовідносин на рівні «держава–благодійники» передбачають певні ієрархічні залежності. При цьому законодавство розмежовує благодійну організацію як юридичну особу, яка, своєю чергою, може мати різні організаційно-правові форми і благодійника як фізичну особу, котра здійснює благодійну діяльність відповідно до встановлених у чинному законодавстві правил.

Характер фінансово-господарських відносин, що встановлюються між державою і благодійними організаціями, може виявлятися в таких аспектах: директивного підпорядкування, економічного заохочення, сприяння розвитку тощо. Директивний характер притаманний відносинам між державою і благодійними організаціями, які формуються на базі обов'язковості виконання директив, постанов, законів. Передусім це стосується дотримання правил ведення бухгалтерського обліку і звітності, надання достовірної інформації статистичним і контрольним органам. За порушення правил здійснення благодійної діяльності встановлено різні форми відповідальності.

Держава, зацікавлена в розвитку благодійності, розробляє відповідні механізми сприяння та підтримки. Та головне: благодійники мають дотримуватися чинного

законодавства України, яке регламентує їхні фінансові стосунки.

Світовий досвід показує, що ефективний розвиток суспільства, бюджетне благополуччя потребує активної ролі держави у розв'язанні не тільки соціальних проблем, а й у створенні сприятливих умов для розвитку всіх корисних для суспільства суб'єктів економіки. Глобалізація суспільних процесів спричинила потребу в зміні позиції держави. З одного боку, розширилася сфера соціально-економічних відносин, що вимагає урядового контролю, а з другого – виникла потреба в нових формах налаштування фінансових правовідносин. Отже, власне держава повинна відігравати активну роль каталізатора і помічника, що стимулює діяльність благодійних організацій, всляко їй сприяє. 

## Список використаних джерел

1. Податковий кодекс України. Закон України № 2755-VI від 2 грудня 2010 р. [The Tax Code of Ukraine. The Law of Ukraine № 2755-VI, 2 December 2010] – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fzakon.rada.gov.ua%2Fgo%2F2755-17&ei=g5nXU--1EabnygPn1lKgAg&usq=AFQjCNFcdwkYBOnah1ENyR2msJAx4R\\_KWg&bvm=bv.71954034,d.bGQ](http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Fzakon.rada.gov.ua%2Fgo%2F2755-17&ei=g5nXU--1EabnygPn1lKgAg&usq=AFQjCNFcdwkYBOnah1ENyR2msJAx4R_KWg&bvm=bv.71954034,d.bGQ)
2. Про благодійну діяльність та благодійні організації. Закон України № 5073-VI від 5 липня 2012 р. [On Charity and Charitable Organizations. The Law of Ukraine № 5073-VI, 5 July 2012] – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>
3. Буздуган Я. Правові та економічні перспективи побудови національної моделі фінансового забезпечення соціально-культурної сфери в Україні / Я. Буздуган [Buzdugan I. Legal and economic prospects of building the national model of financial security of the social and cultural sphere in Ukraine] // Вісн. – 2012. – № 8. – С. 5–7.
4. Воронова Л. К. Фінансове право України / Л. Воронова [Voronoval L. Financial law of Ukraine]. – К.: Прецедент, «Моя книга», 2006. – 448 с.
5. Дмитренко Е. С. Фінансове право України. Загальна частина: навч. посібник / Е. С. Дмитренко [Dmytrenko E. Financial law of Ukraine. General part: Textbook]. – К.: Алерта, КНТ, 2006. – 376 с.
6. Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С. Ф. Кечекьян [Kechekian S. Legal relationships in the socialistic society]. – М.: Изд-во АН СССР, 1958. – 187 с.
7. Кучерявенко М. П. Фінансове право: Навч. посіб. / М. П. Кучерявенко [Kucheriavenko M. Financial law: Textbook]. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
8. Латковська Т. А. Фінансове право у системі українського права / Т. А. Латковська [Latkovska T. Financial law in the system of Ukrainian law] // Фінансове право. – 2010. – № 11. – С. 11–15.
9. Пришва Н. Ю. Правове регулювання публічних доходів / Н. Ю. Пришва [Pryshva N. Legal regulation of public incomes] // Вісник Київського національного університету. – Серія: Юридичні науки. – 2005. – Вип. 63–64. – С. 71.
10. Arrow K. I. Essays in the theory of risk – Bearing. – Amsterdam: North Holland, 1970. – 155 p.
11. Stinchcombe A. Social structure and organizations in Handbook of Organizations. – Chicago: Rand McNally Company, 1965. – 234 p.
12. Williamson O. Mechanisms of governance. – New York: Oxford University Press, 1996. – 429 p.





Юрій ГЕОРГІЄВСЬКИЙ,  
кандидат юридичних наук,  
заступник голови Харківської обласної  
державної адміністрації



**Обґрунтовано критерії розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Визначено актуальність зазначеної проблеми за умов конституційної модернізації. Доведено, що розмежування компетенції згаданих органів має ґрунтуватися на недопущенні дублювання їхніх повноважень. Критеріями розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування запропоновано вважати принципи цього розмежування (як базові ідеї та положення, на яких воно ґрунтується).**

**Ключові слова:** конституційна модернізація, органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, компетенція, критерії розмежування.

Юрій ГЕОРГІЄВСЬКИЙ, кандидат юридичних наук,  
заступник голови Харківської обласної державної адміністрації

К вопросу определения критериев разграничения компетенции органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления

**Обоснованы критерии разграничения компетенции органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления. Определена актуальность указанной проблемы в условиях конституционной модернизации. Доказано, что разграничение компетенции этих органов должно основываться на недопущении дублирования их полномочий. Критериями разграничения компетенции органов государственной исполнительной власти и органов местного самоуправления предложено считать принципы этого разграничения (как базовые идеи и положения, на которых оно основано).**

**Ключевые слова:** конституционная модернизация, органы государственной исполнительной власти, органы местного самоуправления, компетенция, критерии разграничения.

Iurii GEORGIEVSKIY, Ph.D. in Law,  
Deputy Head of the Kharkiv Regional State Administration

Revisiting Determination of Criteria to Differentiate the Competence between State Executive and Local Self-Government Bodies

**Criteria to differentiate the competence of state executive and local self-government bodies are explored. Significance of the relevant problem under the conditions of constitutional modernization is determined. It is proved that the distribution of powers between the above-mentioned bodies should be based on preventing duplication of their functions. Principles to differentiate the competence between state executive and local self-government bodies are proposed to be considered as the criteria for such differentiation (since these principles are basic ideas and conditions it is based on).**

**Keywords:** constitutional modernization, state executive bodies, local self-government bodies, differentiation criteria

Однією з ключових складових проблематики конституційної модернізації статусу органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в Україні є проблема розмежування їхньої компетенції, пов'язана з низкою чинників політично-правового ха-

рактеру. З політичної точки зору, необхідним убачається вирішення завдання гарантування примату інтересів населення, яке спільно проживає на певних територіях, а з правової – формування належного правового забезпечення такого гарантування. Логічно пов'язаною зі

вказаними завданнями є потреба оптимізації співвідношення централізації і децентралізації управління певною територією та державою в цілому; поєднання інтересів територіальних громад з інтересами держави, що, своєю чергою визначає необхідність дослідження генезису проблеми становлення та функціонування місцевого самоврядування в Україні, особливо в частині компетенції відповідних органів та її співвідношення з компетенцією органів державної виконавчої влади на певному територіальному рівні.

Потреба в розв'язанні зазначених проблем може бути побічно проілюстрована даними судової статистики адміністративних судів України щодо розгляду і вирішення компетенційних спорів. Так, у 2009 році загальна кількість розглянутих публічно-правових спорів між суб'єктами владних повноважень щодо реалізації їхньої компетенції у сфері управління становила 403 справи, а в 2010-му – 838. У Єдиному державному реєстрі судових рішень протягом 2010–2013 років було зареєстровано дев'ять постанов у справах, пов'язаних із розглядом компетенційних спорів [3, с. 3–4]. І хоча, на перший погляд, наведені цифри можуть видатися незначними, вони свідчать про наявність проблеми реалізації компетенції суб'єктами владних повноважень, зокрема органами державної виконавчої влади.

Розв'язанню цих суперечностей, на нашу думку, сприятиме внесення змін до законодавства, яке визначає компетенцію органів місцевого самоврядування, місцевих державних адміністрацій та інших органів виконавчої влади. Однак у такий спосіб можна лише фрагментарно вдосконалити окремі питання статусу цих органів. Тому, вважаємо, доцільна постановка проблеми пошуку критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, розв'язання якої дає можливість встановити єдиний підхід не тільки до визначення механізмів подальшого внесення змін до чинного законодавства та, відповідно, вдосконалення практики його реалізації, а й до розгляду необхідних теоретико-правових положень, котрі в перспективі можуть бути використані для формування моделі співвідношення компетенції зазначених органів.

Серед наукових досліджень з юридичних наук можна виокремити системні напрацювання щодо проблеми генезису державотворчих процесів у контексті співвідношення централізації, деконцентрації або децентралізації влади (С. С. Алексєєв, В. П. Колісник, А. О. Селіванов, Ю. О. Тихомиров та інші), місцевого самоврядування (В. Ф. Погорілко, С. Г. Серьогіна та інші), державного управління в умовах адміністративної реформи (В. Б. Авер'янов, Н. Р. Нижник та інші), регіонального розвитку (О. Б. Коротич, С. А. Романюк та інші). Наукові напрацювання в галузях конституційного права, адміністративного права і процесу присвячені, зокрема, проблемам визначення сутності та змісту державно-правових конфліктів і публічно-правових (зокрема компетенційних) спорів (Ю. Г. Барабаш, О. В. Брежнев, Л. В. Бринцева, М. Г. Кобилянський та ін). Проте наявний науковий аналіз доцільно було б поглибити встановленням критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Мета цієї статті полягає в обґрунтуванні наукового підходу до виокремлення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і формулюванні відповідних теоретико-правових положень.

Застосування принципу наукових досліджень «від загального до конкретного» насамперед визначає необхідність звернення до напрацьованих із загальної теорії права, серед яких на особливу увагу заслуговують теоретичні положення щодо співвідношення процесів централізації та децентралізації влади. Ці постулати обрано з урахуванням витоків проблеми розмежування компетенції органів державної виконавчої влади й орга-

нів місцевого самоврядування, адже централізм як такий притаманний виконавчо-розпорядчій діяльності, а децентралізація напряму пов'язана з процесами становлення і розвитку місцевого самоврядування.

Серед ознак місцевого самоврядування можна виокремити такі: децентралізованість системи місцевого самоврядування, яка вибудована з урахуванням самостійності територіальних громад і сформованих ними органів у вирішенні питань місцевого значення; невтручання держави в муніципальні справи; автономія органів місцевого самоврядування у процесі взаємин з державою тощо [4, с. 491–492].

У зв'язку з цим під час подальшого обґрунтування згаданих критеріїв розмежування компетенції можуть бути застосовані постулати загальної теорії права, що стосуються розподілу між органами державної влади:

– відповідальності за забезпечення виконання різних функцій держави;

– права прийняття рішень щодо питань, пов'язаних із виконанням функцій держави.

Виходячи з цього, запропоновано розрізнити розподіл функцій та повноважень між органами державної влади [5, с. 225]. Адже ці положення визначають принципи такого розподілу, відтворюючи базові ідеї, на яких має ґрунтуватися його порядок. Такий підхід дає змогу здійснити розмежування сфер відання владних суб'єктів щодо одного і того самого предмета або в межах певної території. Застосовуючи цей підхід під час аналізу приписів Конституції України, що стосуються місцевого самоврядування, можна погодитися з О. В. Батановим та В. Ф. Погорілком, котрі вказують на цілісну інтерпретацію в положеннях Основного Закону державної теорії місцевого самоврядування. Вчені зауважують, що коріння місцевого самоврядування – в тій владі, джерелом якої є весь народ, а не його частина (громада), а обсяг повноважень – у законі («дозволено лише те, що передбачено законом») [4, с. 493]. Ураховуючи, що територіальна громада – основний носій функцій і повноважень місцевого самоврядування, вона, на думку вчених, має реалізовувати політичну, економічну, соціальну, культурну та екологічну об'єктні функції [4, с. 503].

Серед функцій місцевих державних адміністрацій також можна виокремити економічну, соціальну, культурну, екологічну та інші функції. Такого висновку доходимо, аналізуючи приписи ст. 13 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [1], що визначає питання, вирішення яких покладається на ці органи: а) соціально-економічного розвитку відповідних територій; бюджету, фінансів та обліку; управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та проведення державної регуляторної політики; промисловості, сільського господарства, будівництва, транспорту і зв'язку; зовнішньоекономічної діяльності (економічна функція); б) соціального захисту; зайнятості населення; праці та заробітної плати (соціальна функція); в) науки, освіти, культури; охорони здоров'я; фізичної культури і спорту; сім'ї, жінок, молоді та неповнолітніх (культурна функція); г) використання землі, природних ресурсів; охорони довкілля (екологічна функція).

Тому й виникає потреба розмежування компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Більше того, її актуальність підсилюється на тлі проголошених напрямів конституційної модернізації: це стосується проекту закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» (реєстр. № 4178а від 26 червня 2014 року), в якому запропоновано змінити закладений в Основному Законі принцип територіального устрою влади на принцип її адміністративно-територіального устрою, при застосуванні котрого основною владною одиницею має виступати територіальна громада [2, с. 5].

Однак перспектива розподілу функцій між органами місцевого самоврядування й державної виконавчої вла-



ди, окреслена в цьому законопроекті, створює підґрунтя для низки застережень, що зокрема стосуються фактичної відсутності розмежування їхньої компетенції під час реалізації нормотворчих, екологічних, культурних ініціатив. Крім того, виконання контрольної функції має покладатися не тільки на державні представництва, а й на органи місцевого самоврядування, адже це сприятиме визначенню міри й ступеня імплементації управлінських рішень, прийнятих для реалізації інших функцій, покладених на зазначені органи. Проте побудова системи функцій органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з організації управління економічною, соціально-культурною та іншими сферами діяльності в межах певної адміністративно-територіальної одиниці в умовах конституційної модернізації є комплексним завданням, тому потребує докладного наукового аналізу.

Формування окремого наукового підходу до визначення критеріїв розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування зумовлює необхідність звернення до теоретичних напрацювань, присвячених проблематиці сутності й змісту компетенційних спорів (М. Г. Кобилянський, Є. В. Лазнюк, О. Є. Міщенко, А. О. Ткаченко). Так, М. Г. Кобилянський пропонує виокремлювати джерела виникнення спору щодо компетенції й обґрунтовує віднесення до них: а) недоліків чинного законодавства, насамперед прогалин і колізій; б) наділення різних суб'єктів владних повноважень функціями та завданнями в одній сфері чи щодо вирішення однакових питань; в) порушення приписів щодо компетенції у бік її розширення чи, навпаки, звуження, внаслідок чого суб'єкт владних повноважень не реалізовує функцій, покладених на нього під час його створення, тому відповідну діяльність змушений вести інший державний орган; г) учинення суб'єктом, який згідно зі своєю компетенцією виконує державні функції, протиправних дій або його бездіяльність [3, с. 63].

Науковий підхід М. Г. Кобилянського викликає зацікавленість у частині, що стосується наявності у різних суб'єктів повноважень щодо одного предмета як джерела виникнення публічно-правових спорів про компетенцію. Тому констатуємо: розмежування компетенції різних органів має ґрунтуватися зокрема на положенні щодо недопущення дублювання їхніх повноважень. Окрім того, слід звернути увагу на відмінності правової природи органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, оскільки на її основі має бути здійснено перерозподіл повноважень між ними та, відповідно, забезпечено їхню відповідальність за реалізацію інтересів територіальних громад і спроможність реалізовувати такі інтереси. При цьому виникає питання доцільності делегованих повноважень, передбачених чинним законодавством щодо органів місцевого самоврядування.

Існують протилежні думки про сутність і роль делегованих повноважень. Дуалістичний характер, на думку О. В. Батанова й В. Ф. Погорілка, основних напрямів і видів діяльності виконавчих органів місцевого самоврядування, що випливає з наділення їх власними (самоврядними) і наданими (делегованими) законом повноваженнями, зумовлює громадсько-державну природу цих структур і дає змогу гармонійно поєднувати вирішення питань місцевого і державного значення в разі чіткого розмежування в законодавстві повноважень місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій [4, с. 500]. Тому вчені вказують на необхідність удосконалення законодавства, що регулює відносини в сфері делегування повноважень та, разом із цим, окреслюють потреби в такому делегуванні та визначають місце останнього під час детермінування конституційно-правового статусу місцевого самоврядування.

Із метою впорядкування відносин з делегування зазначених повноважень було запропоновано два документи – проект закону «Про порядок делегування по-

вноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» (реєстр. № 1472 від 1 лютого 2008 року) та проект закону «Про делеговані повноваження» (реєстр. № 1472-1 від 15 лютого 2008 року), що свідчить про намагання законодавця вдосконалити правове регулювання підстав і процедур цих взаємин. Однак жоден із цих законопроектів не був схвалений і, отже, не набув чинності як закон.

На переконання Ю. О. Тихомирова, делегування розглядається як один із виявів ширшого процесу децентралізації. Учений наголошує на тому, що, визначаючи поняття «делегування», потрібно виходити з концепції децентралізації, а також детермінувати низку умов, що мають бути враховані під час формулювання цієї дефініції: виключення можливості переходу повноважень від однієї чи кількох осіб до багатьох, оскільки делегування означає передачу повноважень від однієї особи (департаменту, відомства тощо) до іншої; гарантування виконання передумови, згідно з якою особа, котрій було делеговано повноваження, має розпоряджатися ними від імені та в інтересах того, хто їх передав [5, с. 225].

Обґрунтовані Ю. О. Тихомировим умови, які слід врахувати при визначенні поняття «делегування», можуть бути покладені в основу формулювання ще одного критерію розмежування повноважень органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування: виключення можливості переходу повноважень від одного суб'єкта до багатьох у процесі їхнього делегування.

Водночас делегування повноважень сприймається схвально не всіма вченими, більше того – деякі з них чітко вказують на необхідність позбутися делегованих повноважень [2, с. 5]. Справді, є підстави погодитися з критичним підходом науковців, котрі наголошують на доцільності скасування цього інституту. А, враховуючи викладений теоретичний підхід щодо сутності делегування повноважень та умов його здійснення, можна зазначити, що сьогодні воно є лише одним із кроків на шляху до децентралізації влади, котра реалізується виключно за умов централізації управління державою.

У контексті розгляду критеріїв розмежування компетенції органів державної влади та органів місцевого самоврядування цілком логічно виникає суміжна проблема визначення міри й ступеня збереження централізації в управлінні державою як гарантії її територіальної цілісності. При цьому критичне ставлення до наявної вертикалі виконавчої влади, встановленої та закріпленої Конституцією України, дає можливість закласти доктринальне підґрунтя для формулювання теоретичної моделі взаємовідносин між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

На нашу думку, критеріями розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування слід уважати принципи цього розмежування (як базові ідеї та положення, на яких воно ґрунтується). Такими принципами пропонуємо вважати: а) визначеність конституційно-правового статусу систем органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; б) відтворення правової природи органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час визначення цілей їхньої діяльності, завдань функціонування, компетенції та обсягів повноважень; в) дотримання принципу адміністративно-територіального устрою, одиницею формування котрого виступає громада; г) закріплену на законодавчому рівні територіальну визначеність предмета реалізації компетенції органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; д) недопущення дублювання повноважень органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, тобто усунення можливості наділення їх однаковими функціями в одній і тій самій сфері чи під час вирішення однакових питань; е) встановлення відповідальності органів державної виконавчої влади за забезпечення виконання функцій держави, а органів місцевого самоврядування – за реалізацію



інтересів населення, котре спільно проживає на відповідній території. **Д**

#### Список використаних джерел

1. Про місцеві державні адміністрації: Закон України № 586-XIV від 9 квітня 1999 р. [On Local State Administrations. The Law of Ukraine № 586-XIV, 9 April 1999] // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21 (28 травня 1999 р.). – С. 190.

2. Децентралізація влади – вимога часу і народу: матеріали «круглого столу», організованого газетою «Голос України» (Київ, 17 липня 2014 р.) [Proceedings of the Round Table 'Decentralization of Power Is the Requirement of Time and the People' organized by the Newspaper of the

Verkhovna Rada of Ukraine 'Golos Ukrainy', Kyiv, 17 July 2014] // Голос України. – 2014. – № 134(5884). – С. 4–5.

3. Кобилянський М. Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / М. Г. Кобилянський [Kobyliansky M. A competence dispute as the subject of administrative courts' jurisdiction: Dissertation for the Ph.D. in Law: specialty 12.00.07]. – К., 2014. – 210 с.

4. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: Монографія / [відп. ред. В. Ф. Погорілко] [Problems of implementation of the Constitution of Ukraine: Theory and practice: Monograph, Pohorilko V. (ed.)]. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. – 652 с.

5. Тихомиров Ю. А. Государство: Монографія / Ю. А. Тихомиров [Tikhomirov I. The state: Monograph]. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 320 с.



## Представник Президента чи уряду?

Валерій КОЛЮХ,  
кандидат політичних наук,  
доцент кафедри політичних наук  
філософського факультету  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка

Проаналізовано конституційні зміни, запропоновані Президентом України, в частині, що стосується реформування конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано можливі наслідки впровадження інституту представника Президента на місцях у контексті його взаємовідносин з органами місцевого самоврядування в умовах парламентсько-президентської форми правління в Україні. На основі дослідження конституційних актів Франції, Польщі та Румунії доводиться доцільність запровадження на місцях урядового, а не президентського державного представництва, що допоможе частково усунути дуалізм виконавчої влади в Україні. Відзначається, що така модель відповідатиме європейській практиці й цілком сумісна з парламентсько-президентською формою правління.

**Ключові слова:** інститут представника Президента України, органи місцевого самоврядування, дуалізм виконавчої влади, парламентсько-президентська форма правління.

Валерий КОЛЮХ, кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук философского факультета Киевского национального университета имени Тараса Шевченко  
Представитель Президента или правительства?

Проанализированы конституционные изменения, предложенные Президентом Украины, в части, касающейся реформирования конституционно-правового статуса органов местного самоуправления. Обоснованы возможные последствия внедрения института представителя Президента на местах в контексте его взаимоотношений с органами местного самоуправления в условиях парламентско-президентской формы правления в Украине. На основе исследования конституционных актов Франции, Польши и Румынии, доказывається целесообразность введения на местах правительственного, а не президентского государственного представительства, что поможет частично устранить дуализм исполнительной власти в Украине. Отмечается, что данная модель будет соответствовать европейской практике и полностью совместима с парламентско-президентской формой правления.

**Ключевые слова:** институт представителя Президента Украины, органы местного самоуправления, дуализм исполнительной власти, парламентско-президентская форма правления.



Valeriy KOLYUKH, Ph.D. in Political Science, Associate Professor of the Department of Political Sciences of the Faculty of Philosophy of Taras Shevchenko National University of Kyiv

## Representing the President or the Government?

**Constitutional changes concerning reformation of the constitutional and legal status of local self-government bodies proposed by the President of Ukraine are analyzed. Possible effects of introduction of the institute of the Representative of the President at the local level in the context of their relationships with the local self-government bodies while setting the parliamentary and presidential form of government in Ukraine are grounded. Based on the study of constitutional acts of France, Poland, and Romania, the expediency of introduction of the governmental rather than presidential public representation at the local level is proven, since that helps partially eliminating dualism of the executive power in Ukraine. It is noted that this model meets the European practice and is fully compatible with the parliamentary and presidential form of government.**

**Keywords:** institute of the Representative of the President of Ukraine, local self-government bodies, dualism of the executive power, parliamentary and presidential form of government.

Віддавши 277 голосів «за», 3 липня 2014 року депутати Верховної Ради України включили запропонований Президентом України Петром Порошенко проект закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» до порядку денного пленарних засідань парламенту. Оцінюючи документ, представники більшості депутатських фракцій критично висловилися про його зміст, звернувши увагу на те, що законопроект передбачає розширення повноважень Президента порівняно з функціями, наданими останньому згідно з чинними положеннями Конституції України в редакції від 8 грудня 2004 року. Під сумнів ставилися також пропозиції Президента щодо децентралізації державної влади, розширення місцевого самоврядування та повноважень його органів у регіонах країни. Висловлювалася думка про те, що введення інституту представників Президента України в регіонах (областях) і районах, передбаченого законопроектом, сприятиме посиленню влади глави держави й поставить органи місцевого самоврядування у пряму залежність від нього. Тому децентралізацію державної, а, загалом, публічної влади можна вважати центральною і найскладнішою проблемою сучасного конституційного процесу, котра потребує докладного політико-правового аналізу.

У сучасній політичній і правовій науках розрізняють три основні моделі організації публічної влади на місцях (у межах адміністративно-територіальних одиниць держави): англосаксонську (англо-американську), романо-германську (континентально-європейську) та радянську. Англосаксонська модель розроблялася у Великій Британії, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та низці колишніх британських колоній. Її основна характеристика – наявність місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу без паралельної діяльності на них органів державної виконавчої влади. Романо-германська модель склалася в країнах континентальної Європи й наразі характеризується поєднанням місцевого самоврядування з локальним управлінням, що здійснюється місцевими органами державної виконавчої влади. Притаманна соціалістичним державам радянська модель передбачає, що сформовані в адміністративно-територіальних одиницях ради є державними органами, які одночасно виконують функції держави та місцевого самоврядування.

Слід підкреслити: жодна з моделей організації публічної влади на місцях не усуває проблеми поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, бо управління в адміністративно-територіальних одиницях на державному рівні здійснюється органами державної виконавчої влади, а на місцевому – самоврядними структурами населення територій. Під час застосування радянської моделі це питання розв'язується завдяки ієрархічному підпорядку-

ванню рад, як органів державної влади, та їх виконавчих комітетів: ради й виконавчі комітети нижчого рівня підпорядковуються радам і виконавчим комітетам вищого рівня – аж до парламенту й уряду як загальнодержавних органів відповідно.

Упровадження англосаксонської моделі передбачає, що контроль за дотриманням законодавства і загальнодержавних інтересів органами місцевого самоврядування має здійснюватися різноманітними інспекціями та комісіями, створюваними центральними органами виконавчої влади. Крім того, державне управління здійснюється через спеціальні округи з відповідним штатом чиновників – військові, шкільні, з охорони здоров'я, пожежної безпеки тощо, межі яких не завжди збігаються з кордонами адміністративно-територіальних одиниць. Така модель є ефективною в державах із децентралізованим територіальним устроєм (передусім федеративних) і потребує високого рівня правової та політичної культури суспільства.

Під час використання романо-германської моделі контроль за дотриманням законодавства й загальнодержавних інтересів органами місцевого самоврядування здійснюється спеціальними представниками уряду (префектами, урядовими комісарами тощо), котрі призначаються для роботи в адміністративно-територіальних одиницях разом із підпорядкованими їм службами. Сучасною формою такого контролю є адміністративний нагляд, що полягає в наданні представникам уряду права зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування та оскаржувати їх у судовому порядку на основі їхньої невідповідності законодавству.

Після прийняття Конституції України від 28 червня 1996 року радянську модель організації публічної влади на місцях у нашій державі було змінено на романо-германську: відтоді місцеве самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях поєднувалося з місцевим управлінням, здійснюваним органами державної виконавчої влади (місцевими державними адміністраціями). Щоправда, голови місцевих державних адміністрацій не наділялися правом адміністративного нагляду щодо актів органів місцевого самоврядування.

Запроваджений Основним Законом 1996 року інститут місцевого самоврядування ґрунтується на так званій громадській концепції, що надає йому характерних специфічних рис. Наявні концепції місцевого самоврядування (громадівська, державницька, муніципального дуалізму) визнають суб'єктами останнього територіальні громади – спільноти жителів адміністративно-територіальних одиниць. Особливістю громадівської концепції у цьому сенсі є те, що територіальними громадами як суб'єктами місцевого самоврядування визнаються лише спільноти жителів населених пунктів – сіл, селищ, міст. Спільноти жителів районів та областей територіальними громадами

як суб'єктами місцевого самоврядування не визнаються: на цих рівнях адміністративно-територіального поділу місцевого самоврядування може здійснюватися лише в формі добровільних об'єднань територіальних громад населених пунктів. «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. ... Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи» (ч. 1, 3 ст. 140 Конституції України) [2].

Районні й обласні ради конституційно визначено «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст...» (ч. 4 ст. 140) [2]. Опосередкованим наслідком такої детермінації стала відсутність у районних та обласних рад права мати власні виконавчі органи. Згідно з Конституцією «виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації» (ч. 1 ст. 118) [2]. Така модель значно обмежувала можливості місцевого самоврядування на районному й обласному рівнях, віддаючи перевагу централізованому державному управлінню, що здійснювалося місцевими державними адміністраціями.

Законопроект «Про внесення змін до Конституції України» [4] передбачено скасування інституту місцевих державних адміністрацій і надання обласним та районним радам права формувати власні виконавчі органи, що має забезпечити децентралізацію державної влади й розширення самоврядування територій. Романо-германська модель організації публічної влади на місцях передбачає: на обласному та районному рівнях має бути запроваджено інститут представника Президента України, головною функцією якого є нагляд за дотриманням органами місцевого самоврядування Конституції й законів держави:

«У регіонах і районах діють представники Президента України. Представники Президента України в регіонах координують діяльність представників Президента України в районах.

Представники Президента України призначаються на посади і звільняються з посад Президентом України.

Представники Президента України на відповідній території:

1) здійснюють нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

2) координують взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади...

Представники Президента України при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України, підзвітні та підконтрольні йому» (ч. 1-3, 4 ст. 107<sup>1</sup>) [4].

На перший погляд може видатися, що в Україні на решті запроваджується демократична модель організації публічної влади на місцях. Проте насправді це не зовсім так, адже під час застосування цієї моделі в європейських країнах державний контроль за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях здійснюють представники уряду (а не президента), котрі ним і призначаються. Для прикладу можна навести відповідні конституційні положення:

– «У територіальних колективах Республіки представник держави, який представляє кожного з членів уряду, відповідальний за забезпечення національних інтересів, адміністративний контроль і дотримання законів» (ч. 6 ст.

72 Конституції Французької Республіки від 4 жовтня 1958 року) [7, с. 47–48];

– «Представником Ради Міністрів у воєводстві є воєвода. Порядок призначення і відкликання, а також сфера діяльності воєвод визначаються законом» (ст. 152 Конституції Республіки Польща від 2 липня 1997 року) [5];

– «1. Уряд призначає по одному префекту в кожному повіті та в муніципії Бухарест. 2. Префект є представником уряду на місцевому рівні і керує децентралізованими публічними службами міністерств та інших центральних органів в адміністративно-територіальних одиницях ... 4. Префект може опротестувати в інстанції адміністративної юстиції акт повітової ради, місцевої ради або примаря, якщо вважає його незаконним. Дія опротестованого акта призупиняється згідно з правом» (ч. 1, 2, 4 ст. 122 Конституції Румунії від 21 листопада 1991 року) [6].

Одноособове призначення Президентом України його представників у регіонах (областях) та районах і встановлення їхньої відповідальності перед ним:

1) значно розширює повноваження глави держави, можливості його впливу на місцеве самоврядування та діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади, тоді як Президент має зосереджуватися на вирішенні загальнодержавних питань;

2) через відсутність місцевих державних адміністрацій (голови яких раніше призначалися на посади і звільнялися з посад Президентом України за поданням уряду) та правових засобів впливу на представників Президента з боку Кабінету Міністрів України, звужує можливості Кабміну щодо здійснення державного управління в адміністративно-територіальних одиницях;

3) сприяє поширенню таких негативних явищ, як притаманний змішаній формі республіканського правління дуалізм виконавчої влади, оскільки передбачає формування її президентської вертикалі по лінії «Президент України – представник Президента в регіоні (області) – представник Президента в районі»;

4) суперечить переходу до парламентарно-президентської форми правління, який має на меті підвищення ролі парламенту та сформованого ним уряду у здійсненні державної влади.

Той факт, що представники Президента України «координують взаємодію територіальних органів центральних органів виконавчої влади», означатиме, що вони практично керуватимуть територіальними органами всіх міністерств, державних служб та інших центральних органів виконавчої влади.

Предбачуваний згаданим законопроектом інститут представників Президента України не є новацією для українського конституціоналізму. Такий інститут було запроваджено Законом України «Про Представника Президента України» № 2167-XII від 5 березня 1992 року [3], коли Україна почала відходити від радянської моделі організації публічної влади на місцях. Цей документ установлював, що представник Президента України є главою місцевої державної адміністрації відповідно в області, містах Києві та Севастополі, районі, районах міст Києва та Севастополя (ст. 1). Представники Президента України призначалися (після погодження їхніх кандидатур із відповідними радами народних депутатів) на посади та звільнялися з посад Президентом України та підпорядковувалися йому (ст. 2). Унаслідок того, що серед функцій представників Президента виокремлювалися захист державних інтересів України, забезпечення законності, прав і свобод громадян на відповідній території (ст. 4), закон наділяв їх широкими повноваженнями (у тому числі, виконавчих органів обласних і районних рад) (ст. 6, 7, 9), які істотно обмежували місцеве самоврядування.

Конституція України 1996 року не передбачала існування інституту представників Президента України в об-



ластях і районах: його змінив інститут місцевих державних адміністрацій, голів яких призначав Президент України за поданням Кабінету Міністрів України. Однак обласні та районні ради все ще не мали власних виконкомів, що обмежувало можливість самоврядування на регіональному рівні. Запропоновані Президентом України зміни до Основного Закону передбачають формування власних виконавчих органів обласними та районними радами, однак суб'єктами місцевого самоврядування (громадами) знову визначають тільки спільноти жителів населених пунктів: «...громадою є утворена в порядку, визначеному законом, адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території» (ч. 5 ст. 133). Районна й обласна ради мають знову виконувати функції органів місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси, відповідно, громад району і громад області (ч. 3, 4 ст. 140) [2].

Для повноцінного й ефективного функціонування місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях спільноти жителів районів і областей також доцільно конституційно визначити в ролі суб'єктів місцевого самоврядування (територіальних громад), як це зроблено, наприклад, у Франції.

Досвід децентралізації влади у Франції 1980-х цілком може бути використано в Україні. Згідно з Конституцією Французької Республіки 1958 року (з подальшими змінами) територіальними громадами (територіальними колективами) є спільноти жителів усіх рівнів адміністративно-територіального поділу: «...територіальними колективами Республіки є комуни, департаменти, регіони, колективи з особливим статусом і заморські колективи...» (ч. 1 ст. 72) [7, с. 48]. Кожен територіальний колектив обирає представницький орган місцевого самоврядування – відповідно, муніципальну (на рівні комуни), генеральну (на рівні департаменту) й регіональну (на рівні регіону) ради, голови яких виконують функції виконавчих органів останніх, керуючи підпорядкованими їм адміністраціями.


Окрім органів місцевого самоврядування, в межах департаментів створюються і діють органи державної виконавчої влади, очолювані префектами (у 1982–1989 роках – комісарами Республіки). Як представник уряду префект департаменту керує діяльністю всіх місцевих служб, управлінь, відділів, агентств тощо та посадових осіб, котрі представляють уряд (а не «координує взаємодію» таких органів, як це передбачено запропонованими змінами до Конституції України), а також апаратом самої префектури, водночас здійснюючи адміністративний нагляд за законністю актів виборних органів і посадових осіб місцевого самоврядування департаменту. Префект може призупинити дію таких актів та оскаржити їх в органи адміністративної юстиції на основі їхньої невідповідності законодавству. Оскільки на регіональному рівні посада префекта відсутня, його обов'язки покладаються на префекта найбільшого в певному регіоні департаменту, який уважається префектом регіону. Департамент координує діяльність органів самоврядування комун. У рамках комуни функції представника уряду виконує мер, котрий одночасно є головою муніципальної ради та діє як її виконавчий орган.

Найскладнішою проблемою децентралізації влади у Франції завжди вважалося і частково залишається розмежування компетенції між державою та самоврядними колективами, а також між самоврядними колективами різних рівнів. Ці питання були врегульовані після прийняття відповідних законодавчих актів 1983 року. Положення даних документів значно розширили сферу компетенції самоврядних колективів та окреслили деякі загальні принципи, за допомогою яких можна конкретизувати матеріальні й фінансові ресурси, що передаються до відання

органів самоврядування. З часом було прийнято низку інших законів, що уточнили окремі питання розподілу функцій між державою та самоврядними колективами. Відтак, в основу законодавчого розмежування компетенції між ними було покладено принцип субсидіарності, згідно з яким до відання органів управління вищого рівня передаються тільки ті питання, котрі не можуть ефективно вирішуватися органами нижчого рівня.

Запропоновані Президентом України конституційні зміни також передбачають, що «розмежування повноважень у системі (представницьких? – В. К.) органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності. Органи місцевого самоврядування, що діють на рівні областей, здійснюють визначені законом повноваження, які, виходячи з обсягу і характеру завдань, вимог досягнення ефективності та економії, найкращим чином можуть бути здійснені на цьому рівні» (ч. 6, 7 ст. 140) [4]. Однак, оціночні категорії на зразок «краще»/«гірше» тощо взагалі не повинні використовуватися у приписах нормативно-правових актів, тим паче – в положеннях Основного Закону. Тому формулювання «найкращим чином» із тексту досліджуваного законопроекту потрібно вилучити.

Конституційне визнання суб'єктами місцевого самоврядування спільнот жителів районів і областей (якого чомусь усіляко уникають розробники проектів Конституції України та змін до неї) не суперечитиме ідеї місцевого самоврядування, суть котрого визначається не масштабами й рівнем його здійснення, а тим, що під час реалізації своїх законодавчо визначених функцій і повноважень сформовані населенням органи місцевого самоврядування є автономними як щодо державних органів, так і стосовно органів місцевого самоврядування інших рівнів. Так, Конституція Франції забороняє будь-яке підпорядкування одних органів місцевого самоврядування іншим: «...жоден територіальний колектив не може здійснювати опіку над якимось іншим колективом» (ч. 5 ст. 72) [7, с. 47–48]. Європейська хартія місцевого самоврядування (від 15 жовтня 1985 року) [1], до речі, не обмежує суб'єктів такого самоврядування виключно спільнотами жителів населених пунктів.

Законопроект Президента України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» в частині реформування конституційно-правового статусу органів місцевого самоврядування, таким чином, потребує істотного доопрацювання. Передусім це стосується збереження урядової вертикалі державної виконавчої влади та розширення територіальних суб'єктів місцевого самоврядування. 

#### Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. Ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15 липня 1997 р. [European Charter of Local Self-Government, 15 October 1985. Ratified by the Law of Ukraine № 452/97-ВР, 15 July 1997] – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
2. Конституція України. Закон України № 254к/96-ВР від 28 червня 1996 р. (зі змінами, внесеними згідно з законами № 2222-IV від 8 грудня 2004 р., № 2952-VI від 1 лютого 2011 р., № 586-VII від 19 вересня 2013 р., № 742-VII від 21 лютого 2014 р.) [The Constitution of Ukraine. The Law of Ukraine № 254к/96-ВР, 28 June 1996 (as revised by the laws № 2222-IV, 8 December 2004; № 2952-VI, 1 February 2011; № 586-VII, 19 September 2013; № 742-VII, 21 February 2014)] – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vp>



3. Про Представника Президента України. Закон України № 2167-ХІІ від 5 березня 1992 р. (утратив чинність на підставі Закону України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р.) [On the Representative of the President of Ukraine. The Law of Ukraine № 2167-ХІІ, 5 March 1992 (became ineffective under the Law of Ukraine № 280/97-ВР, 21 May 1997)] // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – С. 335.

4. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування). Проект Закону від 26 червня 2014 р. (реєстр. № 4178а) [On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding powers of the state and local self-government bodies). The Draft Law, 26 June 2014 (registration number

4178а)] – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=51513](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513)

5. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. [The Constitution of the Republic of Poland, 2 April 1997] – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>

6. Constituției României din 21 noiembrie 1991 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.cdep.ro/pls/legis/legis\\_pck.htp\\_act\\_text?id=1253](http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htp_act_text?id=1253)

7. Конституционные акты Франции // Конституции зарубежных государств / [сост. проф. В. В. Маклаков] [Constitutional acts of France in Constitutions of the foreign states, Maklakov V. (ed.)]. – 4-е издание. – М.: Волтерс Клувер, 2003. – С. 46–87.



## Державний службовець – це «обличчя» держави та основа її конкурентоспроможності

*Особливості підготовки магістрів державної служби, аспірантів і докторантів у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка*



Дмитро НЕЛИПА,  
доктор політичних наук,  
завідувач кафедри  
державного управління  
філософського факультету  
Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка,  
доцент



Олег ЗУБЧИК,  
кандидат філософських наук,  
доцент кафедри  
державного управління  
філософського факультету  
Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка

## Государственный служащий - это «лицо» государства и основа ее конкурентоспособности

*Особенности подготовки магистров государственной службы, аспирантов и докторантов в Киевском национальном университете имени Тараса Шевченко*

Дмитрий НЕЛИПА,  
доктор политических наук,  
заведующий кафедрой  
государственного управления  
филологического факультета  
Киевского национального университета  
имени Тараса Шевченко, доцент

Олег ЗУБЧИК,  
кандидат философских наук,  
доцент кафедры государственного управления  
филологического факультета  
Киевского национального университета  
имени Тараса Шевченко

# A Civil Servant Is the 'Face' of the State and the Basis of Its Competitiveness

*Special characteristics of training of the masters of public service, post-graduate and postdoctoral students at Taras Shevchenko National University of Kyiv*

Dmytro NELIPA,  
Doctor of Political Science, Associate Professor,  
Head of the Department of Public Administration  
of the Faculty of Philosophy of  
Taras Shevchenko National University of Kyiv

Oleg ZUBCHYK,  
Ph.D. in Philosophy, Associate Professor of  
the Department of Public Administration  
of the Faculty of Philosophy of  
Taras Shevchenko National University of Kyiv

14

Яким сьогодні має бути державний службовець? Поза сумнівом, професіоналом. Державний службовець – це «обличчя» держави! Серед безлічі характеристик професійності державних службовців ми виокремили б такі: вміння успішно вирішувати завдання згідно зі службовими обов'язками, досягати бажаних для суспільства результатів під час виконання своїх функцій, бути відданим професії та відкритим для постійного навчання, накопичення досвіду, мати аналітичний розум і здатність інноваційно мислити. Навіщо? Адже побуває думка, що державний службовець – передусім вправний виконавець. Це не так. Точніше, цього вже давно замало. Ми живемо в епоху постійних криз та обмежених ресурсів. У нашій країні відбуваються інтенсивні демократичні, соціальні, державно-правові перетворення. Бачимо, як істотно змінюється роль самої держави, з'являються нові функції, зовсім інші державно-управлінські відносини. Отже, рівень професіоналізму державного службовця має бути досить високим. Зростає увага до добору керівників органів державної влади. Вимоги до управлінців: компетентність, поінформованість, відповідальність, здатність до інноваційної діяльності. Бо система державного управління – важлива складова конкурентоспроможності держави.

Підготовка державних службовців передбачає здобуття освіти відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня спеціаліста, магістра за спеціальностями, необхідними для професійної діяльності на державній службі. Порядком прийому на навчання чітко визначає Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «державна служба» галузі знань «державне управління» та працевлаштування випускників» № 789 від 29.07.2009.

Підготовка та перепідготовка державних службовців здійснюються за державним замовленням. Його виконують навчальні заклади, внесені до переліку вищих навчальних закладів з підготовки й перепідготовки фахівців органів виконавчої влади та ринкової економіки.

Одним з таких навчальних закладів, з яким тісно співпрацює Національне агентство України з питань державної служби, є Київський національний університет імені Тараса Шевченка. КНУ вносить вагомий вклад у розвиток і професіоналізацію державної служби України. Враховуючи високу потребу вітчизняної системи державного управління у висококваліфікованих кадрах, 2011 року на філософському факультеті університету створено кафедру державного управління, розпочато підготовку магістрів за спеціальністю «державна служба» галузі знань «державне управління» на денній і заочній формах навчання. Також тут готують кандидатів і докторів наук з державного управління, для чого відкрито набір до аспірантури й докторантури за трьома науковими спеціальностями: 25.00.01 – теорія та історія державного управління, 25.00.02 – механізми державного управління, 25.00.03 – державна служба.

Кафедра державного управління плідно співпрацює з Національною академією державного управління при Президенті України, Національним агентством України з питань державної служби та Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Сьогодні колектив кафедри – це доктори та кандидати наук з солідним досвідом викладацької роботи, фахівці своєї справи. Викладачі кафедри розробляють нові, сучасні курси, видають монографії, підручники й посібники. Серед останніх – «Соціально-політичне управління», «Політичні аспекти євроінтеграції», «Організаційно-правові засади державної служби в Україні», «Інформаційні системи в державному управлінні», «Системний аналіз в політології», «Політична аналітика та політичний прогноз», «Політичний аналіз та прогнозування», «Політичний маркетинг», «Політичні комунікації», «Політичний менеджмент». Також викладачі виступають експертами: беруть участь у підготовці пропозицій з формування державної політики у сфері державного управління; виконують наукове, експертне та методологічне забезпечення підготовки та реалізації програм і заходів у зазначеній сфері; надають консультативно-методологічну підтримку органам державної влади й органам місцевого самоврядування щодо основних принципів і механізмів реформування державного управління в Україні.

Стандарт кафедри державного управління, яка вже два роки здійснює набір до магістратури, – це високий рівень вимог до викладання навчальних дисциплін, професіоналізм і загальнонаукова ерудиція професорсько-викладацького складу. Кафедра забезпечує професійну підготовку висококваліфікованих фахівців для державної служби, спроможних розробляти, аналізувати й реалізовувати державну політику, ефективно виконувати посадові обов'язки, сприяти інноваційним процесам.

У процесі навчання здобувачі мають змогу пройти практику в центральних органах державної влади, міських і районних державних адміністраціях.

Випускників, котрі здобули вищу освіту за спеціальностями галузі знань «державне управління», приймають на державну службу в державні органи, які направляли їх на навчання за державним замовленням, без конкурсного відбору або стажування.

З огляду на те, що значна кількість слухачів кафедри державного управління – державні службовці центральних органів виконавчої влади, навчальний процес спрямовується не лише на вдосконалення наявних компетентностей, а й на формування нових, із врахуванням перспективи кар'єрного зростання держ-службовця.

Сучасний державний службовець – це одночасно юрист, економіст, психолог, знавець основ соціології, носій правил етики та етикету. Тому, спираючись на світовий та європейський досвід, враховуючи профілі професійної компетентності посад державної служби, під час навчання магістрів за спеціальністю «державна служба» у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка у слухачів формують відповідні компетентності. Це – робота з інформацією, ефективна комунікація, співпраця і робота в команді, орієнтація на результат, а також управління інноваціями та змінами, лідерство й управлінські навички (стратегічне мислення, прийняття управлінських рішень, використання та управління ресурсами, моніторинг і аналіз надання послуг).

Організація та забезпечення цільової підготовки фахівців – одна з важливих складових професіоналізації державної служби.



# Політичний менеджмент\*

Валентин ГЛАДКИХ, головний консультант  
Головного організаційного управління  
Апарату Верховної Ради України



15

## Политический менеджмент

Валентин ГЛАДКИХ, главный консультант Главного организационного управления  
Аппарата Верховной Рады Украины

## Political Management

Valentyn GLADKYKH, Senior Advisor of the Central Organization Office of the Secretariat of  
the Verkhovna Rada of Ukraine

В Україні державотворчі процеси відбуваються ніяк дуже динамічно, що разом з антагоністичністю й амбівалентністю подій політичного життя суспільства потребує чіткого розуміння теоретичних засад наукової організації політичного управління, оскільки потенціал для управління державою на основі прийняття та впровадження інтуїтивних рішень давно вичерпався. З огляду на це дослідження, присвячені вивченню та впровадженню наукових підходів до державного управління, набувають в Україні неабиякого значення.

З одного боку, практичні моменти політичного менеджменту сьогодні досить широко представлені у вищій школі такими навчальними курсами, як «Прикладна політологія», «Паблік рілейшнз», «Політична іміджологія», «Виборчі технології», «Державне управління» тощо. Є також відповідне забезпечення навчальною літературою цих курсів. Проте, з другого боку, підготовка студентів зі спеціальності «державна служба» потребує ознайомлення їх не лише з системою державного менеджменту як цілеспрямованого впливу держави на стан і розвиток суспільних процесів через державну політику та повноваження виконавчої влади, а й з управлінням політичними процесами в суспільстві загалом.

Навчальний посібник за авторством М. Шульги та О. Зубчика, викладачів кафедри державного управління філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, дає можливість ознайомитися з теорією політичного менеджменту та місцем держави у політичному менеджменті. Державні управлінці мають володіти навичками аналізу тенденцій політичного розвитку, прогнозувати наслідки, бути компетентними під час розгляду та реалізації наданих їм рекомендацій щодо розв'язання суспільно-політичних проблем.

Саме у такому контексті викладено проблематику політичного менеджменту в цьому навчальному посібнику. Розглядаючи державний менеджмент як різновид політичного менеджменту, автори обґрунтовують думку, що система управління політичними процесами неможлива без управлінського впливу держави, але й не може бути зведена лише виключно до цього впливу.

На особливу увагу заслуговує базове для концепції посібника положення про першочерговість аналітичної функції політичного менеджменту та її вирішальність для менеджменту державної політики. Автори досить детально на прикладі зарубіжних традицій управління розглянули моделі аналізу політики – раціональну, прирісну, дискурсивну, з'ясовуючи їхні переваги та обмеження.

У навчальному посібнику значну увагу приділено розгляду основних етапів і моделей аналізу політики. Водночас кожен з етапів висвітлено в контексті зазначених вище моделей. Це, безперечно, сприятиме розвитку у студентів уміння аналізувати політичні процеси в суспільстві. Читачам пропонується поміркувати над тезою про те, що «результати аналізу політики можуть різнитися залежно від обраної моделі його здійснення».

Окрім того, навчальний посібник висвітлює комунікативні аспекти політичного менеджменту (вироблення та презентація рекомендації, управління ключовими зв'язками, політичні перформанси, політичні чутки, політичний скандал). Розгляд цих аспектів забезпечує фор-



\*Рецензія на кн.: Шульга М. А., Зубчик О. А. Політичний менеджмент: Посібн. – К., Академвидав, 2013. – 160 с.

мування у студентів цілісного уявлення про управління політичною сферою суспільного життя, в системі якого «сучасний уряд не є єдиним всезнаючим органом прийняття політичних рішень».

Для слухачів зі спеціальності «державна служба» цікавим і корисним може бути теоретичний та прикладний аспекти співвідношення політики й адміністрації, політична поведінка державного службовця й основні напрями її вивчення, світовий досвід вивчення цих питань. Автори орієнтують читача на усвідомлення того, що оволодіння політичним менеджмен-

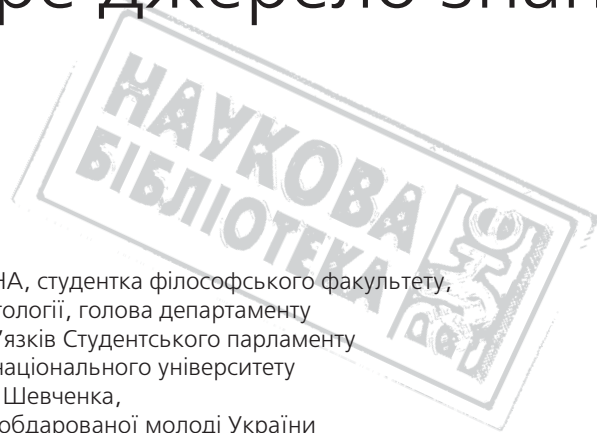
том як суспільно-політичним знанням, а тим паче як напрямом політичної діяльності, потребує серйозної теоретичної підготовки, вміння аналізувати та прогнозувати.

Навчальний посібник «Політичний менеджмент» підготовлено на високому теоретико-методологічному рівні. Він однозначно буде цікавим і корисним не лише студентам вищих навчальних закладів, які навчаються за спеціальностями «політологія» та «державна служба», а й широкому колу фахівців, котрі працюють у сфері державного управління.

## Добре джерело знань



Анна КУРІННА, студентка філософського факультету, магістр політології, голова департаменту зовнішніх зв'язків Студентського парламенту Київського національного університету імені Тараса Шевченка, член Спільки обдарованої молоді України



### Хороший источник знаний

Анна КУРИННАЯ, студентка философского факультета, магистр политологии, глава департамента внешних связей Студенческого парламента Киевского национального университета имени Тараса Шевченко, член Союза одаренной молодежи Украины

### Good Source of Knowledge

Anna KURINNA, Student of the Faculty of Philosophy, Master of Arts in Political Science, Head of the Department of External Relations of the Students' Parliament of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Member of the Union of Talented Youth of Ukraine

За всього різноманіття вибору навчальний посібник «Політичний менеджмент» за редакцією Марини Шульги та Олега Зубчика вирізняється своїм змістом і новизною.

Як відомо, політичне управління, особливо політичне консультування під час прийняття політичних рішень, довгий час було приховано від громадськості стороною політичного менеджменту.

Ми бачимо й чуємо різні політичні заяви, виступи партійних лідерів, депутатів, кандидатів на виборні посади. Що ж відбувається, так би мовити, за спинами публічних політиків? За ними стоять люди, котрі консультують, забезпечують підготовку та проведення кампаній різних рівнів і масштабів. Їхній успіх багато в чому залежить від таланту, інтелекту, організаторських здібностей таких помічників, знання новітніх комунікаційних технологій, що здобуваються наполегливим навчанням, самоосвітою та практикою.

Автори цього посібника не претендують на те, що лише вони в змозі запропонувати однозначну та правильну схему розв'язання всіх проблем у політичній сфері. Вони занурюють читача у змагальний політичний процес. Спо-

нувають аналізувати, робити висновки, шукати шляхи реалізації відповідних проектів. У книзі є теоретичний матеріал, опис та аналіз політичних ситуацій.

Навчальний посібник «Політичний менеджмент» вийшов у серії «Альма-матер» Академвидаву. Серйозність серії говорить сама за себе: тут є переклади відомих зарубіжних авторів, праці вітчизняних фахівців у галузі «публік рілейшнз», маркетингу, менеджменту та політичного консультування.

У виданні розкрито поняття об'єкта і предмета політичного менеджменту, розглянуто категоріальний апарат, принципи і методи дослідження змісту політичної сфери. Аналізуються теорії політики, управління політичними процесами, прийняття політичних рішень тощо. Матеріал викладено коротко, але чітко й доступно, що дасть змогу в короткий термін вивчити його, а також успішно підготуватися та скласти іспит або залік зі згаданого предмета.

Змістовне знайомство з пропонованим виданням, поза сумнівом, допоможе в практиці підготовки політичного рішення. Переконана, що книга буде корисною для полі-



тичних консультантів, політологів-теоретиків, студентів і аспірантів, котрі спеціалізуються у галузі політичного менеджменту. Знадобиться вона також для тих, кому важливо зрозуміти сутність політико-управлінських процесів у сучасному українському суспільстві.

Якщо слід було б написати більш коротко, сказала б так: прочитавши посібник, дізналася багато нового. Хоча він не дає вичерпної інформації про політичний менеджмент, але це – добре джерело знань для здобуття фаху політолога, управлінця, аналітика.



*Стабільність Конституції не заперечує приреченість цього джерела національного права на постійне удосконалення*  
В. Федоренко\*

## Правова реформа як форма проведення модернізації правової системи України

Тетяна ПОДОРОЖНА, кандидат юридичних наук, доцент кафедри економічної теорії і права економічного факультету Подільського державного аграрно-технічного університету

Проведено правовий аналіз механізмів ефективного конституційного розвитку України, котрі мають забезпечувати вдосконалення й гармонізацію всіх сфер життя суспільства (також і правову). Особливу увагу приділено визначенню провідної ролі правової реформи як форми проведення модернізації правової системи. Зазначено, що правову реформу слід розділити на три основні напрями – конституційний, законодавчий і судовий. Наголошено на процесі вдосконалення національної правової системи з точки зору проведення конституційної реформи. Обґрунтовано, що пошук власної моделі розвитку засад суспільно-політичної та економічної систем нашої держави має пройти доволі складне випробування довірою, зумовлене визнанням сили Конституції України.

**Ключові слова:** правова система, правова реформа, Конституція України, законодавство, Конституційна Асамблея.

### Правовая реформа как форма проведения модернизации правовой системы Украины

Татьяна ПОДОРОЖНАЯ, кандидат юридических наук, доцент кафедры экономической теории и права экономического факультета Подольского государственного аграрно-технического университета

Проведен правовой анализ механизмов эффективного конституционного развития Украины, которые должны обеспечивать совершенствование и гармонизацию всех сфер жизни общества (включая правовую). Отдельное внимание уделено определению ведущей роли правовой реформы как формы проведения модернизации правовой системы. Отмечено, что правовую реформу следует разделить на три основных направления – конституционное, законодательное и судебное. Акцентируется внимание на процессе совершенствования национальной правовой системы с точки зрения проведения конституционной реформы. Обосновано, что поиск собственной модели развития основ общественно-политической и экономической систем нашего государства должен пройти достаточно сложное испытание доверием, обусловленное признанием силы Конституции Украины.

**Ключевые слова:** правовая система, правова реформа, Конституция Украины, законодательство, Конституционная Ассамблея.

\* Федоренко В. Л. Теоретичні основи Конституції України: досвід і перспективи / В. Л. Федоренко [Fedorenko V. Theoretical principles of the Constitution of Ukraine: Experience and Prospects] // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 6. – С. 17.

## Legal Reform as a Form of Modernization of the Legal System of Ukraine

Tetiana PODOROZHNA, Ph.D. in Law, Associate Professor of the Department of Economic Theory and Law of the Faculty of Economics of the Podilsk State Agricultural and Technical University

**A legal analysis of mechanisms for efficient constitutional development of Ukraine which should ensure improvement and harmonization of all sectors (including legal) of social life is carried out. Special attention is paid to determination of the leading role of the law reform as a form of modernization of the legal system. It is noted that legal reform is to be divided into three main areas, i.e. constitutional, legislative, and judicial ones. In the context of realization of the constitutional reform, the process of improving the national legal system is emphasized. It is proven that the search for a model to develop principles of social and political and economic systems of our state has to be heavily tested by confidence that is caused by recognition of the vigour of the Constitution of Ukraine. Keywords: legal system, legal reform, Constitution of Ukraine, laws, Constitutional Assembly**

18



Сьогодні Українська держава та її правова система переживають період комплексних реформ, зумовлених потребою у виробленні нових підходів до розвитку права й законодавства, а також формування соціально-правової, гуманної за сутністю держави та її інститутів. Сучасні реалії вимагають якісно нового оформлення правової системи, оскільки її нинішній стан не сприяє зростанню соціальної захищеності й безпеки громадян держави. По-перше, в її межах не створено дієвих інструментів і механізмів, які дали б змогу повністю реалізувати наявні права суб'єктів суспільних відносин, що мають бути відображені в позитивному праві. По-друге, відсутні гармонійні взаємозв'язки між чинними нормативно-правовими актами різних рівнів, які покладені в основу правової системи держави, що, своєю чергою, призводить до непорядкованості, внутрішньої неузгодженості, хаотичного й непослідовного розвитку українського законодавства. По суті, згадані документи є комплексом норм і положень, котрі не мають чітких структурно-логічних і функціональних зв'язків між собою та з системою законодавства в цілому (зокрема закони та підзаконні акти). За цих умов, як слушно наголошує відома вітчизняна вчена-правознавець Н. Оніщенко, необхідне відродження поваги до права, принципів верховенства права та законності, а також підвищення авторитету закону [5, с. 44].

Ураховуючи конституційну дію принципу верховенства права в Україні, якісні характеристики нового режиму правопорядку, утворення якого очікується в результаті проведення правової реформи, обов'язково мають бути скореговані зі змістом цього принципу. З другого боку, встановлення в Україні панування права, котре є наслідком дії принципу верховенства права, неможливе без системного проведення низки правових реформ, метою яких має бути утвердження і гарантування прав людини та забезпечення пріоритету її природних прав [3, с. 260]. Тому рівні системи права й комплексу нормативно-правових актів також повинні бути логічно узгодженими і взаємопов'язаними для досягнення цілей ефективного правового регулювання та забезпечення належного правопорядку в державі.

Проголошені в Конституції України правові ідеї, норми та принципи верховенства закону, положення про права і свободи людини та громадянина цілковито відповідають приписам міжнародного права і мають важливе значення для продовження конституційно-правової реформи. З огляду на це, потреба модернізації правової системи України задля забезпечення мож-

ливості її найефективнішого функціонування актуалізує дослідження процесу вдосконалення Основного Закону держави. Останнім часом у політичних і громадських колах тривають серйозні дискусії щодо конституційної реформи та остаточної формалізації стратегії подальшого розвитку нашої країни. Безперечно, зміна тексту Конституції – доволі складна процедура, що потребує абсолютної відповідальності, професійності та неабиякого фахового досвіду. Тому не випадково її положеннями передбачено «жорсткий» механізм унесення поправок до Основного Закону – лише за умови підтримки кваліфікованою більшістю (не менш як 2/3 голосів від конституційного складу) Верховної Ради України. Водночас «жорсткість» Конституції України не означає, що її текст має залишатися незмінним.

Світова практика наочно демонструє неоднозначність конституційного процесу. Приміром, Велика Британія не має власного Основного Закону, хоча його функції виконує комплекс юридичних актів, а саме: *the Habeas Corpus Act* (законодавчий акт 1679 року, яким інтереси особистості було захищено від королівського свавілля), Біль про права (1689 рік) і нормативно-правові інструменти новітнього періоду. Свого часу королева Великої Британії Єлизавета II, коментуючи розгортання конституційної законотворчості в Росії, пожартувала: «У Великій Британії вісім століть пишуть конституцію і не можуть закінчити цей процес, адже досконалості немає меж; а ви хочете відразу, за один рік отримати ідеальний Основний Закон». Звичайно, ці слова можна безапеляційно застосувати до вітчизняного конституційного процесу. Проте досвід інших країн, що використовується під час вивчення проблем, які виникають в українській законотворчості, не може бути автоматично екстрапольовано на нормативно-правове поле нашої держави.

Більше того, аналіз думок і суджень учених та політичних діячів дає змогу виробити певні підходи до вдосконалення конституційного механізму й оптимізації конституційних змін. Важливу роль у цьому процесі має відіграти неухильне виконання Указу Президента України «Про підтримку ініціативи щодо створення Конституційної Асамблеї» № 224/2011 від 21 лютого 2011 року. За нашим глибоким переконанням, формування цього механізму поклато початок нового етапу конституційного процесу, котрий дасть можливість утвердити в Україні якісно нову демократичну модель політичної системи європейського зразка. Ця система має гарантувати принципи дотримання прав і свобод людини та громадянина, народовладдя, верховенства



права, поділу влади, неподільності національного суверенітету [4, с. 9]. Однак не можна перетворювати Основний Закон на заручника політичних емоцій. «Основна мета внесення змін до Конституції – не боротьба за владу, а розподіл влади», – наголосив Прем'єр-міністр України А. Яценюк під час виступу на відкритому парламентському засіданні у формі громадських слухань із питань обговорення внесення змін до Конституції України 29 квітня 2014 року [8, с. 37–38]. На нашу думку, будь-які зміни й доповнення до Основного Закону, котрі не становлять небезпеки для конституційного ладу, є важливими і потрібними.

У принципі, чинна Конституція України заслуговує на позитивну оцінку. Тому дуже важливо, щоб активність з удосконалення Основного Закону не порушила правової системи й загального правового поля нашої держави. Потрібно забезпечити органічну єдність усього конституційного масиву, що гарантуватиме узгоджений розвиток Конституції України та окремих галузевих законів.

Сьогодні пріоритетну роль у регулюванні суспільного розвитку Конституція Української держави надає безпосередньому волевиявленню громадян, найвищим проявом і однією з основних конституційних форм якого є вибори. Вони забезпечують перетворення народовладдя з формального атрибута держави на реальний політичний суспільно-правовий інститут, що встановлює право народу на вільне волевиявлення й гарантує легітимність, стабільність, поступовість і наступність його влади [6, с. 3–4]. Тому першим кроком конституційно-правової реформи має стати модернізація інституту виборів. Навіть незважаючи на те, що українське суспільство ще остаточно не визначилося з типом виборчої системи і наразі не має стабільного виборчого законодавства [6, с. 4], ці зміни повинні бути імplementовані, адже система виборів як така є модулятором майбутньої політичної системи.

Предметом конституційної модернізації також повинні стати судова система, що має забезпечувати захист прав і свобод людини та громадянина; місцеве самоврядування; територіальна організація; адміністративний устрій. Експерти підкреслюють, що в такому разі не йдеться про суто нормотворчий процес, а має бути передбачено реалізацію цілого комплексу заходів правового, організаційного, фінансового характеру. На їхню думку, проведення конституційно-правової модернізації складається з планування цієї роботи, підготовки концепції визначення її методології та основного інструментарію, постановки її завдань і цілей, окреслення пріоритетів та прогнозування результатів [7]. Так, розглядаючи можливості використання правових акцій у законотворчій діяльності держави, професор С. Петков виокремлює чотири основні напрями правової реформи:

1) у науковій сфері – вдосконалення теоретичних основ адміністративного права в межах системи взаємодії приватного та публічного права;

2) у правотворчості – систематизація нормативних актів, трансфер правових норм і кодифікація законодавства;

3) у навчальному процесі – створення єдиної системи послідовного викладання публічно-правових дисциплін, визначення в їхньому колі місця адміністративного права;

4) у правозастосовній діяльності – відокремлення державних послуг від господарської діяльності та вдосконалення механізму протидії адміністративним проступкам та злочинам [6, с. 25].

Незважаючи на те, що С. Петков розглядає можливість імplementації правової реформи на основі забезпечення єдиної системи адміністративно-правових заходів, надзвичайно важливою є також послідовність і наступність влади (принаймні під час вирішення стратегічно важливих питань). Реалізації зазначених умов має передувати значна аналітична робота, на основі якої держава зможе зорієнтуватися у відповідному політико-правовому просторі й посісти в ньому власне, адаптоване до сучасних потреб і можливостей місце.

Тому зазначені правові механізми мають не тільки сприяти ефективнішому конституційному розвитку України, а й забезпечувати вдосконалення та гармонізацію всіх сфер життя суспільства (зокрема, правової). Їхнє конструктивне застосування повинно гарантувати захист прав і свобод людини та громадянина, що є головною метою Основного Закону держави. Отже, пошук власної моделі розвитку засад суспільно-політичної та економічної систем України має пройти доволі складне випробування довірою, зумовлене визнанням сили її Конституції.

Сьогодні наша держава перебуває під впливом зовнішніх глобальних чинників і тенденцій, що не могли не позначитися на стані й функціональних можливостях вітчизняної правової системи як в цілому, так і її окремих структурних компонентів – правової свідомості, системи законодавства, правотворчого і правозастосовного процесів. Однак, за умов переходу України до ринкової економіки, формування громадянського суспільства та соціально-правової держави все ще існує потреба подальшої оптимізації національної правової системи та віднайдення нових шляхів її реформування.

Усі розпочаті в країні реформи були зумовлені об'єктивними чинниками. Реалізація загальноновизнаного принципу верховенства (панування) права або правової держави, котрий покладено в основу Конституції, є одним із пріоритетних інтересів України. Перехід до демократичного державного устрою значно підвищив роль права в житті українського суспільства. Правова система, що була донедавна, виявилася, по суті, недієвою: дедалі частіше показувала свою неспроможність у процесі охорони законності та правопорядку; не могла забезпечити необхідну правову захищеність життєво важливих інтересів суб'єктів права. Тому масштабна реформа в галузі права, котра забезпечить докорінну трансформацію національної правової системи, повинна стати соціальним середовищем функціонування конституційно-правової науки як спеціалізованої діяльності, яка має теоретично-прикладний характер, та підґрунтям для формування змісту наукових конституційно-правових досліджень.

На наш погляд, правова реформа є насамперед формою проведення модернізації правової системи держави. Однак незважаючи на низку спроб дати чітке визначення цього феномену, вчені так і не дійшли згоди щодо загальноприйнятої науково-юридичної дефініції правової реформи. Так, у науковій літературі правова реформа визначається як створення системних передумов для того, щоб країна, нарешті, «подолала правовий бар'єр, тобто повністю відбулася як права й одночасно соціально справедлива держава» [2, с. 224]. Вважаємо, *потрібно виділити три основні напрями правової реформи – конституційний, законодавчий та судовий*. Справді, в українському суспільстві сьогодні об'єктивно назріла потреба в загальному проведенні цілої низки правових реформ. Тривалий час вони залишаються здебільшого предметом наукових дискусій, адже не отримують належного законодавчого забезпечення. «Ідеться, передусім, про реформу публічної

адміністрації, адміністративно-територіальну й судово-правову реформи, реформу кримінальної юстиції, а також про реформування місцевого самоврядування в Україні» [1], – наголошує экс-міністр юстиції України М. Оніщук. Усі ці напрями тісно взаємопов'язані, адже, приміром, судове реформування неможливе без створення відповідної законодавчої бази, а втілення норм закону – без належного функціонування судової системи.

Натомість, як слушно зауважує О. Скрипнюк, спробувавши дослідити правову реформу як певний цілісний процес, що має загальну основу й загальну мету (незалежно від того, в якій сфері суспільно-правових відносин він реалізується), слід визнати, що нею може і повинно бути саме конституційне реформування або, точніше, – *конституційна реформа* (курсив наш. – Т. П.). Саме на рівні Конституції України як Основного Закону суспільства й держави конститууються фундаментальні правові принципи та норми, що визначають порядок організації і функціонування всіх гілок (законодавчої, виконавчої й судової) та інститутів державної влади, а також порядок взаємодії суспільства, індивіда й держави [10, с. 24–25]. Тому наразі основоположним завданням Української держави є модернізація вітчизняної правової системи, головне призначення якої полягає у встановленні й підтримці єдиного правового порядку.

У методологічному сенсі розвиток правової системи сучасної України повинен розглядатися щонайменше у двох ракурсах: а) як зміна теоретико-методологічних засад наукового розуміння сутності права та предмета правового регулювання, загальної ідеології правового процесу, який повинен утілювати найважливіші правові цінності сучасного світу; б) як зміна правової організації і функціонування Української держави, яка має вести пошук нових форм взаємодії з громадянським суспільством та забезпечувати ті фундаментальні конституційні принципи, які роблять її демократичною, правовою та соціальною [10, с. 8]. Як результат, в юридичній літературі цілком виправдано ставиться питання щодо необхідності проведення в Україні повномасштабної правової реформи. Так, на думку М. Ставнійчук, державі сьогодні потрібна систематизація реформ: від економіки, фінансів, соціальної політики – до політичної системи, внутрішньої та зовнішньої безпеки. Адже єдиним чинником, що за своєю природою здатен слугувати матрицею реформування всієї країни, є конституційно-правова модернізація [9, с. 146].

Таке реформування вважаємо завданням, вирішення котрого стосується трьох напрямів змін: правової трансформації українського суспільства, трансформації та стабілізації системи права, реалізації жорсткої і стійкої системи правозастосування та забезпечення доступу громадян до правосуддя. Загалом правова реформа ще далеко до завершення і тільки переживає пік свого впровадження. Модернізаційні процеси в країні відбуваються у п'яти площинах: реформа в сфері місцевого самоврядування; реформа державного устрою України; адміністративна реформа та реформа державної служби; реформа політичної системи й порядку формування законодавчих (представницьких) органів державної влади; судова та економічна реформи. Однак, на думку автора, такий підхід не висвітлює низки істотних для процесів реформування моментів, зокрема, не конкретизує, як глибоко повинні модернізуватися зазначені інститути та в який спосіб ці реформи мають координуватися державою.

Загалом, на нашу думку, правову систему варто розглядати як внутрішньо погоджену сукупність права, юридичної практики та панівної правосвідомості, за допомогою яких держава здійснює нормативний вплив на суспільні відносини. Ці елементи взаємопов'язані та взаємозалежні, адже внаслідок ослаблення одного з них знижується ефективність усієї правової системи держави. У зв'язку з цим видається, що *процес* удоскона-

лення національної правової системи у найзагальнішому вигляді повинен містити такі рівні:

- підвищення ступеня правосвідомості та правової культури громадян;
- подальше проведення правової реформи;
- вироблення нових підходів до права для юридичного регулювання складних суспільних процесів;
- розвиток і вдосконалення законодавства;
- забезпечення виконання законів;
- створення ефективної системи правозастосування.



#### Список використаних джерел

1. Губань Р. В українському суспільстві назріла загальна потреба у проведенні правових реформ – інтерв'ю з колишнім міністром юстиції України Миколою Оніщуком / Р. Губань [Guban M. In the Ukrainian society there is an urgent need for legal reforms – An interview with the former Minister of Justice of Ukraine Mykola Onishchuk] // Юридичний журнал. – 2009. – № 12 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3361>
2. Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке: взгляд с Ильинки / В. Д. Зорькин [Zorkin V. Russia and the Constitution in the 21<sup>st</sup> century: Viewed from Ilyinka]. – М.: Норма, 2007. – 400 с.
3. Малишев Б. В. Правова система (телеологічний вимір): Монографія / Б. В. Малишев [Malyshev B. Legal system (teleological dimension): Monograph]. – К.: «ВД «Дакор», 2012. – 364 с.
4. Модернізація України – наш стратегічний вибір. Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Modernization of Ukraine is our strategic choice. The Annual Address of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine]. – К.: НІСД, 2011. – 416 с.
5. Оніщенко Н. Відродження поваги до права в контексті розвитку правової свідомості та правової усвідомленості / Н. Оніщенко [Onishchenko N. Renewal of respect for the law in the context of legal consciousness' and legal awareness' development] // Віче. – 2014. – № 9. – С. 44–45.
6. Петков С. В. Народовладдя: від права радянського до права громадянського / С. В. Петков [Pietkov S. Popular rule: From the Soviet to civic law]. – К.: Видавничий дім «Скіф», 2014. – 56 с.
7. Потіха А. Конституційна Асамблея як одна зі складових реформування політичної системи / А. Потіха [Potikha A. Constitutional Assembly as one of the components of the political system reformation] – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://nbuviar.gov.ua/asambleya/reform\\_pol.php](http://nbuviar.gov.ua/asambleya/reform_pol.php)
8. Сищук О. Зміни до Конституції: не так швидко / О. Сищук [Syshchuk O. Amendments to the Constitution: Not so fast] // Віче. – 2014. – № 9. – С. 36–39.
9. Ставнійчук М. Окремі проблеми сучасного конституційного процесу у світлі висновків Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) / М. Ставнійчук [Stavniichuk M. Some problems of the modern constitutional process in the light of the European Commission for Democracy through Law – Venice Commission conclusions] // Право України. – 2012. – № 8. – С. 146–153.
10. Теорія і практика конституціоналізації галузевого законодавства України: Монографія / [наук. ред. Ю. С. Шемшученко, відп. ред. Н. М. Пархоменко] [Theory and practice of constitutionalization of the sectoral legislation of Ukraine: Monograph, Shemshuchenko I., Parhomenko N. (eds.)]. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2013. – 308 с.

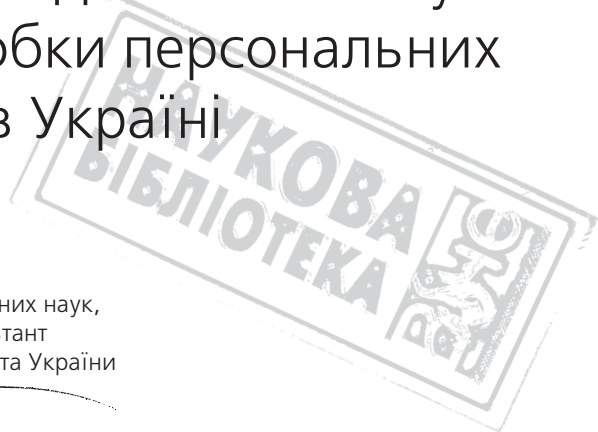






## Права та обов'язки третіх осіб у правовідносинах обігу та обробки персональних даних в Україні

Михайло РІЗАК,  
кандидат юридичних наук,  
помічник-консультант  
народного депутата України



21

Установлено, що правовий статус третіх осіб у відносинах обігу та обробки персональних даних недостатньо вивчений у працях учених і науковців та потребує вдосконалення в нормативно-правових документах. На основі порівняльного аналізу наукової літератури та нормативних визначень поняття «третя особа» в роботі визначено третю особу як будь-яку особу, котрій володілець чи розпорядник персональних даних передає персональні дані, за винятком суб'єкта цих персональних даних та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (у разі виконання ним функцій з контролю захисту персональних даних), яка здійснює подальший обіг та обробку персональних даних у межах, визначених договором передачі та згодою суб'єкта персональних даних або законом, а поняття «одержувач» у статті 2 Закону України «Про захист персональних даних» запропоновано виключити. Досліджено правомочності третьої особи у правовідносинах обігу та обробки персональних даних та виокремлено її права та обов'язки.  
**Ключові слова:** обіг персональних даних, обробка персональних даних, одержувач, персональні дані, правовий статус, правовідносини, суб'єкти правовідносин, третя особа.

Установлено, что правовой статус третьих лиц в отношениях оборота и обработки персональных данных недостаточно изучен в работах ученых и требует совершенствования в нормативно-правовых документах. На основе сравнительного анализа научной литературы и нормативных определений понятия «третье лицо» в работе определено третье лицо как любое лицо, которому владелец или распорядитель персональных данных передает персональные данные, за исключением субъекта этих персональных данных и Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека (в случае выполнения им функций по контролю за защитой персональных данных), которое осуществляет дальнейший оборот и обработку персональных данных в рамках, определенных договором передачи и согласия субъекта персональных данных или законом, а понятие «получатель» в статье 2 Закона Украины «О защите персональных данных» предложено исключить. Исследованы правомочия третьего лица в правоотношениях оборота и обработки персональных данных и выделены его права и обязанности.  
**Ключевые слова:** оборот персональных данных, обработка персональных данных, персональные данные, получатель, правовой статус, правоотношения, субъекты правоотношений, третье лицо.

Сучасний розвиток суспільства характеризується повсякденним і тотальним проникненням інформаційно-комунікаційних систем у всі сфери життя людини. Нині майже кожна людина щоденно має справу з інформаційним середовищем і виступає в ролі як носія даних, так і їх користувача, зокрема даних персонального характеру. Тому під час становлення та розвитку інформаційного суспільства в Україні роль держави та відповідних органів має бути спрямована на забезпечення гарантій дотримання принципів недоторканності приватного життя, зокрема в контексті обігу та обробки персональних даних.

Наразі в Україні діє відповідна контрольна структура та прийнято цілу низку нормативно-правових документів, що регламентують відносини обробки персональних даних, однак досі вони так і не розрізняють процес обігу персональних даних і процес їх обробки [1, с. 26]. Зокрема, Закон України «Про захист персональних даних» № 2297-VI від 01.06.2010 [2] ставить за мету гарантувати недоторканність приватного життя в контексті обігу та

обробки персональних даних та визначає суб'єкти правовідносин щодо персональних даних, до яких відносить і третіх осіб, що беруть участь у відносинах з використання персональної інформації. Саме тому визначення основних прав та обов'язків третіх осіб у відносинах обігу та обробки персональних даних потребує значної уваги, що зумовлює необхідність їх подальшого вивчення та дослідження.

Метою статті є визначення місця та ролі третіх осіб у системі суб'єктного складу правовідносин обігу та обробки персональних даних. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити такі основні завдання: дати визначення поняття «третя особа у відносинах обігу та обробки персональних даних», а також з'ясувати основні права та обов'язки, якими наділена третя особа у вказаних відносинах.

Насамперед необхідно зазначити, що правовідносини обігу та обробки персональних даних, як і будь-які інші відносини, що виникають між суб'єктами правовідносин, мають відповідний елементний склад, тобто учасників правовідносин, їхні права та обов'язки й те, з приводу

чого виникають ці правовідносини та конкретні юридичні факти. Як уже зазначалося, відповідно до статті 4 Закону України «Про захист персональних даних» суб'єктами відносин, пов'язаних із персональними даними, є: суб'єкт персональних даних, володільць персональних даних, розпорядник персональних даних, третя особа та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (як контрольний державний орган з питань захисту персональних даних) [2]. При цьому в статті 2 цього закону визначається, що:

– суб'єкт персональних даних – фізична особа, персональні дані якої обробляються;

– володільць персональних даних – фізична або юридична особа, яка визначає мету обробки персональних даних, встановлює склад цих даних та процедури їх обробки, якщо інше не визначено законом;

– розпорядник персональних даних – фізична чи юридична особа, якій володільцем персональних даних або законом надано право обробляти ці дані від імені володільця;

– третя особа – будь-яка особа, за винятком суб'єкта персональних даних, володільця чи розпорядника персональних даних та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, якій володільцем чи розпорядником персональних даних здійснюється передача персональних даних [2].

Аналіз визначень понять володільця персональних даних, розпорядника та суб'єкта персональних даних дає підстави зробити висновок, що центральними суб'єктами правовідносин обігу та обробки персональних даних виступають суб'єкт персональних даних, володільць персональних даних та третя особа, яка отримує персональні дані від володільця або розпорядника з метою забезпечення їх подальшого обігу та обробки.

Виходячи з цього, визначмо, хто такі треті особи та якими правами й обов'язками вони наділені у правовідносинах обігу та обробки персональних даних.

Крім вищезгаданого визначення «третя особа», встановленого Законом України «Про захист персональних даних», варто звернути увагу на визначення, викладене в статті 2 Директиви Європейського парламенту та Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» № 95/46/ЄС від 24 жовтня 1995 року, а саме: «третя особа» – це будь-яка фізична чи юридична особа, державний орган, агентство чи будь-який інший орган, інший, ніж суб'єкт даних, контролер, оператор обробки даних і особи, що, будучи безпосередньо підпорядкованими контролеру чи оператору обробки даних, уповноважені обробляти дані [3].

В. Гербут у своєму дослідженні під третьою особою розуміє будь-яку особу, за винятком суб'єкта персональних даних, володільця чи розпорядника бази персональних даних та уповноваженого державного органу з питань захисту персональних даних, якій володільцем чи розпорядником бази персональних даних здійснюється передача персональних даних відповідно до закону [4, с. 180]. Такої думки щодо визначення поняття третіх осіб дотримуються і ми, додатково зазначаючи, що третіми особами щодо конкретних персональних даних, у контексті Закону України «Про захист персональних даних», можуть виступати, наприклад, органи Пенсійного фонду, податкової інспекції, військкомати, центри зайнятості тощо, передача персональних даних яким здійснюється відповідно до закону, а також страхові компанії, банки та інші підприємства, установи й організації приватної форми власності, яким персональні дані передаються за згодою суб'єкта цих персональних даних [5, с. 193].

Варто зазначити, що у випадках, коли володільцем бази персональних даних є підприємство, установа чи організація, які здійснюють обіг та/або обробку цих даних, третіми особами в обов'язковому порядку виступають місцеві органи влади, виконавчі органи різних соціальних фондів, інспекції та служби, котрі отримують такі персональні дані відповідно до законодавства. Зазначе-

ні державні органи, інспекції та служби, як треті особи, зобов'язані вжити заходів щодо забезпечення вимог законодавства про захист персональних даних, які відображаються в сукупності відповідних прав та обов'язків [6, с. 60]. Перелік таких прав та обов'язків визначається залежно від того, яку роль у подальшому виконують державні органи в тому чи іншому випадку – володільців чи розпорядників баз персональних даних або ж виступають виключно як треті особи [7, с. 143]. У наукових джерелах також висловлюється думка, що треті особи обробляють дані або частину даних, що їм надаються для цілей, визначених законом, або для цілей статутної діяльності третьої особи за згодою суб'єкта персональних даних [8, с. 63].

Своєю чергою, згідно з п. 1.12 Положення про обробку та захист персональних даних фізичних осіб – громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, котрі звертаються до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо додержання прав і свобод людини і громадянина відповідно до Закону України «Про звернення громадян», затвердженого наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини № 5/02-13 від 17.01.2013, третіми особами є особи, котрі мають стосунки до вирішення справи, яким персональні дані особи, що звертається, передаються відповідно до законодавства (ст. 10 Закону України «Про звернення громадян») [9].

З наведеного аналізу позицій учених і нормативних визначень можна зробити висновок: якщо особа не є суб'єктом персональних даних, не є володільцем чи розпорядником цих даних, не виступає як контрольний орган з питань захисту персональних даних та перебуває в процесі отримання персональних даних від володільця або розпорядника персональних даних, то її можна визначити як третю особу в цих правовідносинах передачі персональних даних. При цьому третя особа в більшості випадків уже має статус володільця чи розпорядника інших персональних даних або відповідно до закону зобов'язана набути цього статусу після отримання персональних даних.

Виходячи з викладеного, вважаємо за потрібне до статті 2 Закону України «Про захист персональних даних» внести такі зміни:

1) абзац дев'ятий «одержувач – фізична чи юридична особа, якій надаються персональні дані, у тому числі третя особа;» – виключити;

2) абзац тринадцятий викласти в новій редакції: «третя особа – будь-яка особа, якій володільцем чи розпорядником персональних даних здійснюється передача персональних даних, за винятком суб'єкта цих персональних даних та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (у випадках виконання ним функцій з контролю захисту персональних даних), котра здійснює подальший обіг та обробку персональних даних у межах, визначених договором передачі та згодою суб'єкта персональних даних або законом».

Додатково слід звернути увагу на ще одну особливість відносин з обігу та обробки персональних даних, передбачену в статті 16 Закону України «Про захист персональних даних», яка встановлює, що порядок доступу до персональних даних третіх осіб визначається умовами згоди суб'єкта персональних даних, наданої володільцю персональних даних на обробку цих даних, або відповідно до вимог закону, а порядок доступу третіх осіб до персональних даних, які перебувають у володінні розпорядника публічної інформації, визначається Законом України «Про доступ до публічної інформації» [2]. При цьому треті особи направляють запит щодо доступу до персональних даних володільцю бази персональних даних. Відповідно до статті 21 закону, отримавши запит про передачу персональних даних третій особі, володільць персональних даних протягом десяти робочих днів повідомляє суб'єкта персональних даних, якщо цього вимагають умови його згоди або інше не передбачено законом [2].

Варто зазначити, що передача персональних даних третім особам допускається в мінімально необхідних об-

сягах і лише з метою виконання завдань, які відповідають об'єктивній причині передачі відповідних даних. При цьому доступ до персональних даних третій особі не надається, якщо зазначена особа відмовляється взяти на себе зобов'язання щодо забезпечення виконання вимог закону або неспроможна їх забезпечити [9]. Отже, аналізуючи норми чинного законодавства, бачимо, що ані Закон України «Про захист персональних даних», ані будь-який інший нормативно-правовий акт конкретно не визначають права та обов'язки третіх осіб як одного з суб'єктів правовідносин, що пов'язані з персональними даними.

Тому пропонуємо визначити основні права третіх осіб у відносинах обігу та обробки персональних даних. На нашу думку, до таких прав третіх осіб належать:

- право на отримання персональних даних від володільців і розпорядників персональних даних у межах, визначених умовами згоди суб'єктів цих персональних даних;
- право на обіг та/або обробку персональних даних у межах конкретно визначеної мети та/або правової підстави, задля яких вони були отримані;
- право на формування власних баз персональних даних.

Щодо обов'язків третьої особи, то у статті 24 Закону України «Про захист персональних даних» сказано, що володільці, розпорядники персональних даних та треті особи зобов'язані:

- забезпечити захист персональних даних від випадкових втрат та знищення;
- забезпечити захист персональних даних від незаконної обробки, у тому числі незаконного знищення чи доступу до персональних даних [2].

Проте, на нашу думку, перелік обов'язків, визначених цим законом України, є неповним і тому ми пропонуємо доповнити його. Так, треті особи у правовідносинах обігу та обробки персональних даних також зобов'язані:

- розкривати чітко визначені мету та цілі отримання персональних даних від їх володільців та/або розпорядників;
- корегувати межі обігу та/або обробки персональних даних залежно від змін згоди суб'єкта персональних даних, у тому числі припинити обіг та/або обробку персональних даних у разі отримання інформації про відкликання згоди суб'єкта персональних даних або її заміни на таку, що не дозволяє третім особам продовжувати обіг та/або обробку цих даних;
- видаляти або знищувати персональні дані у випадках, передбачених законодавством;
- бути в порядку, визначеному законом, правовий статус володільця та/або розпорядника персональних даних після отримання таких даних від їх володільця та/або розпорядника;
- залежно від набутого статусу володільця та/або розпорядника здійснювати інші обов'язки, передбачені законодавством.

Визначаючи обов'язки третіх осіб у правовідносинах обігу та обробки персональних даних, доцільно зазначити, що особи, котрі мають до них доступ, зокрема здійснюють їх обробку, зобов'язані не допускати розголошення в будь-який спосіб персональних даних, які їм було довірено або які стали їм відомі у зв'язку з виконанням професійних чи службових або трудових обов'язків. Таке зобов'язання має силу й після припинення ними діяльності, пов'язаної з персональними даними, крім випадків, установлених законом.

Варто також зазначити, що треті особи не повинні зберігати персональні дані довше, ніж це необхідно для мети, для якої такі дані зберігаються, але в будь-якому разі не довше за термін зберігання даних, визначений згодою суб'єкта персональних даних на обробку цих даних [10, с. 63].

Отже, проаналізувавши викладене, можна зробити висновок, що права та обов'язки третіх осіб у відносинах обігу та обробки персональних даних недостатньо висвітлено як у працях учених та науковців, так і в чинних

нормативно-правових документах. Значна частина праць присвячена так званій першій трійці суб'єктів відносин, що пов'язані з обігом та обробкою персональних даних: 1) суб'єкту персональних даних; 2) володільцю персональних даних; 3) розпоряднику персональних даних. На наш погляд, це є доволі значним недоліком.

Виходячи із законодавчо закріплених визначень поняття «одержувач» та «третья особа», на нашу думку, закріплення поняття «одержувач» є недоцільним і таким, що створює можливості неоднозначності розуміння правового статусу цього суб'єкта правовідносин з обігу та обробки персональних даних. Тож пропонуємо абзац дев'ятої статті 2 Закону України «Про захист персональних даних» виключити.

Порівняльний аналіз наукової літератури й нормативного визначення поняття «третья особа» та правового статусу третіх осіб у відносинах обігу та обробки персональних даних свідчить про необхідність перегляду визначення, викладеного в абзаці тринадцятому статті 2 Закону України «Про захист персональних даних», яке треба викласти в такій редакції:

«третья особа – будь-яка особа, якій володільцем чи розпорядником персональних даних здійснюється передача персональних даних, за винятком суб'єкта цих персональних даних та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (у разі виконання ним функцій з контролю захисту персональних даних), котра здійснює подальший обіг та обробку персональних даних у межах, визначених договором передачі та згодою суб'єкта персональних даних або законом».

Слід підкреслити: в Законі України «Про захист персональних даних» немає чіткої визначеності щодо прав та обов'язків третіх осіб, що впливає на ефективність процесу обігу та обробки персональних даних з точки зору гарантування їх недоторканності. Виходячи з аналізу нормативної бази, пропонуємо визначити такі права та обов'язки третіх осіб у відносинах обігу та обробки персональних даних:

- право на отримання персональних даних від володільців та розпорядників персональних даних у межах, визначених умовами згоди суб'єктів цих персональних даних;
  - право на обіг та/або обробку персональних даних у межах конкретно визначеної мети та/або правової підстави, задля яких вони були отримані;
  - право на формування власних баз персональних даних;
  - обов'язок розкривати чітко визначені мету та цілі отримання персональних даних від їх володільців та/або розпорядників;
  - обов'язок корегувати межі обігу та/або обробки персональних даних залежно від змін згоди суб'єкта персональних даних, зокрема припинити обіг та/або обробку персональних даних у разі отримання інформації про відкликання згоди суб'єкта персональних даних або її заміни на таку, що не дозволяє третім особам продовжувати обіг та/або обробку цих даних;
  - обов'язок видаляти або знищувати персональні дані у випадках, передбачених законодавством;
  - обов'язок бути в порядку, визначеному законом, правового статусу володільця та/або розпорядника персональних даних після отримання персональних даних від їх володільця та/або розпорядника.
- Залежно від набутого статусу володільця та/або розпорядника треті особи надають здійснюють інші права та обов'язки, передбачені законодавством. ▢

#### Список використаних джерел

1. Різак М.В. Співвідношення понять «обіг» та «обробка» персональних даних: термінологічні аспекти / М. Різак // Віче. – 2013. – № 8. – С. 25–26.
2. Про захист персональних даних: Закон України № 2297-VI від 1 червня 2010 року // Відомості Верховної



Ради України (надалі ВВР) – 2010. – № 34. – Ст. 1188 зі змінами, внесеними законами: № 4452-VI // ВВР – 2012. – № 50. – Ст. 564; № 5491-VI // ВВР – 2013. – № 51. – Ст. 715; № 245-VII // ВВР – 2014. – № 12. – Ст. 178; № 383-VII // ВВР – 2014. – № 14. – Ст. 252

3. Директива Європейського парламенту і Ради «Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних» № 95/46/ЄС від 24 жовтня 1995 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_242/print1360150843706940](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_242/print1360150843706940)

4. Гербут В.С. Правовідносини в сфері захисту персональних даних про стан здоров'я людини / В. С. Гербут // Порівняльно-аналітичне право. – 2003. – № 1. – С. 177–183.

5. Різак М. В. Володілець (розпорядник) бази персональних даних: окремі питання / М. В. Різак // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 1. – С. 192–198.

6. Кірін Р. Адміністративна делікатність у сфері використання персональних даних та засоби її переконання / Р. Кірін // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. – 2013. – № 95. – С. 58–63.

7. Бойко І. Охорона і захист персональних даних адміністративно-правовими засобами / І. Бойко // Вісник

Академії правових наук України. – 2011. – № 4 (67). – С. 144–151.

8. База персональних даних, володілець бази, розпорядник бази, треті особи: визначимось з поняттям // Матеріали семінару «Організація роботи з виконання вимог Закону України «Про захист персональних даних». – К.: Міжнародний центр фінансово-економічного розвитку. – 2012. – 97 с.

9. Положення про обробку та захист персональних даних фізичних осіб – громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, що звертаються до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо додержання прав і свобод людини і громадянина відповідно до Закону України «Про звернення громадян»: затверджене наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини № 5/02-13 від 17.01.2013 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3442:2014-01-20-12-37-45&catid=202:2011-11-25-14-59-08](http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3442:2014-01-20-12-37-45&catid=202:2011-11-25-14-59-08)

10. Чернобай А. М. Правові засоби захисту персональних даних працівника: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення / А. М. Чернобай. – Одеса, 2006. – 179 с.

24

## Rights and Obligations of Third Parties in Legal Relationships Regarding Circulation and Processing of Personal Data in Ukraine

Mykhailo RIZAK,  
Ph.D. in Law,  
Advising Assistant to the  
People's Deputy of Ukraine

**It is established that the legal status of third parties in relationships regarding circulation and processing of personal data is poorly examined in the works of scholars and scientists, and requires to be improved in the legal documents. Based on comparative analysis of scientific literature and regulatory definitions of 'third party', the latter is defined as any person to whom the owner or the administrator of personal data transfers personal data, with the exception of the subject of these personal data and the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights (in cases when they performs functions to control the protection of personal data), and who carries out further circulation and processing of personal data within the limits specified by the transfer agreement and consent of the subject of personal data or the law. It is proposed to exclude the notion 'recipient' contained in Article 2 of the Law of Ukraine 'On Protection of Personal Data'. The legal capacity of a third party in relationships regarding circulation and processing of personal data is explored. The rights and obligations of a third party are identified.**

**Keywords:** circulation of personal data, processing of personal data, recipient, personal data, legal status, legal relationships, subjects of legal relationships, third party

Modern development of society is characterized by daily and total penetration of information and communication systems to all the areas of a person's life. Today, almost everyone has to deal with the information environment and daily acts both as the medium and as the user of data (including personal information). Therefore, during the formation and development of the information society in Ukraine, activities of the state and relevant authorities should be focused on guaranteeing the compliance with principles of privacy, in particular, in the context of circulation and processing of personal data.

In Ukraine, the appropriate controlling body is currently acting in this sphere, and the lawmakers have adopted a series of legislative acts to regulate the relationships regarding processing of personal data. However, these documents do not still distinguish between the process of circulation of personal data and the process of their processing [Rizak, 2013b: 26]. In particular, the Law of Ukraine 'On Protection of Personal Data' № 2297-VI of 1 June 2010 [2] aims at ensuring privacy in the context of circulation and processing of personal data and determines the subjects of legal relationships



regarding personal data, in particular, the third parties involved in relationships concerning usage of personal information. That is why determination of basic rights and obligations of third parties in the relationships regarding circulation and processing of personal data requires special attention resulting in their further study and research.

The purpose of the article is to determine the place and the role of third parties in the system of subject matter of legal relationships regarding circulation and processing of personal data. In order to achieve this purpose, it is necessary to solve the following tasks: to define the concept of 'a third party to relationships regarding circulation and processing of personal data'; to determine basic rights and obligations vested in the third party in the relationships concerned.

First of all, it should be noted that the legal relationships regarding circulation and processing of personal data, as well as any other relationships arising between the subjects of legal relationships have appropriate composition of elements, i.e. include participants of legal relationships, their rights and obligations, something that causes these relationships, and specific legal facts. As it has been mentioned before, in accordance with Article 4 of the Law of Ukraine 'On Protection of Personal Data', the subjects of relationships connected with personal data are: a subject of personal data, an owner of personal data, an administrator of personal data, a third party, and the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights (as the controlling state authority for protection of personal data) [2]. Moreover, Article 2 of this Law specifies that:

- the subject of personal data is an individual whose personal data are processed;
- the owner of personal data is an individual or a legal entity who/which defines the purpose of processing of personal data, establishes their composition and procedures for processing thereof, unless otherwise provided by the law;
- the administrator of personal data is an individual or a legal entity to whom the owner of personal data or the law gives the right to process these data on behalf of their owner;
- the third party is any person, with the exception of the subject of personal data, the owner or the administrator of personal data, and the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights, to whom the owner or the administrator transfers their personal data [2].

By analyzing definitions of the concepts of 'an owner', 'an administrator', and 'a subject' of personal data, one can conclude that the main subjects of legal relationships regarding circulation and processing of personal data are a subject of personal data, an owner of personal data, and a third party that receives personal data from their owner or administrator in order to provide further circulation and processing thereof.

Based on that, we can determine who the third parties are and what rights and obligations they are vested in legal relationships regarding circulation and processing of personal data.

Apart from the above-mentioned definition of a third party provided by the Law of Ukraine 'On Protection of Personal Data', one should pay attention to the definition contained in Article 2 of the Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of the European Union of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data that is formulated as follows: 'third party' shall mean any natural or legal person, public authority, agency or any other body other than the data subject, the controller, the processor and the persons who, under the direct authority of the controller or the processor, are authorized to process the data [7].

In his study, V. Herbut considers third party as any person, except the subject of personal data, the owner or the administrator of personal database, and the commissioner of the state authority for personal data protection, to whom the owner or the administrator of a personal database transfers their personal data according to the law [Herbut, 2003: 180]. The author holds the same opinion concerning the definition of a third party but additionally notes that, in the context of

the Law of Ukraine 'On Protection of Personal Data', for example, agencies of the Pension Fund and tax inspection, army recruitment and employment offices, etc. to which personal data are transferred in accordance with the law; as well as insurance companies, banks, and other enterprises, institutions and organizations being under private ownership to which personal data are transferred with the consent from their subject may also act as the third parties regarding specific personal data [Rizak, 2013a: 193].

It should be noted that, in cases when the owner of personal database is the enterprise, institution or organization engaged in circulation and/or processing of these data, local authorities, executive bodies of different social funds, inspections and services which receive such personal data in accordance with the law are also obliged to act as the third parties. Acting as the third parties these state authorities, inspections and services are obliged to take measures in order to fulfill the requirements of the law on protection of personal data that are ensured by the set of their respective rights and obligations [Kirin, 2013: 60]. The list of such rights and obligations is determined due to the role which state authorities play in a particular case in future, i.e. they act as the owners, administrators of personal data bases or solely as the third parties [Boiko, 2011: 143]. Some scientific sources also suggest that third parties process the data or a part of the data provided to them for the purposes determined by the law or for the purposes of the statutory activity of a third party with the consent from the subject of personal data [8, 2012: 63].

In turn, pursuant to Item 1.12 of the Regulation on processing and protection of personal data of the physical persons – citizens of Ukraine, foreigners, stateless persons or people acting in their interests who appeal to the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights in order to observe the rights and freedoms of man and of the citizen under the Law of Ukraine 'On Appeals of Citizens' approved by the Order of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights № 5/02-13 of 17 January 2013, third parties are the persons related to solving the case when personal data of the person who appeals are transferred to them in accordance with the law (Article 10 of the Law of Ukraine 'On Appeals of Citizens') [3].

Based on the analysis of scientific positions and regulatory definitions, one can conclude that a person who is not the subject of personal data, the owner or the administrator of these data, does not act as the controlling body for protection of personal data and is involved into the process of obtaining personal data from their owner or administrator may be defined as a third party to these legal relationships regarding transfer of personal data. In most cases, such a third person already has the status of the owner or the administrator of other personal data or is obliged to gain this status under the law after receiving of the personal data.

Taking into account the above-mentioned facts, we consider that it is necessary to amend Article 2 of the Law of Ukraine 'On Protection of Personal Data' as follows:

1) Paragraph 9 – "recipient is a physical person or a legal entity to be provided with personal data including a third party" – is to be excluded;

2) Paragraph 13 is to be outlined in a new version: "third party is any person to whom the owner or the administrator of personal data transfers personal data, with the exception of the subject of these personal data and the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights (in cases when they performs functions to control the protection of personal data), and who carries out further circulation and processing of personal data within the limits specified by the transfer agreement and consent from the subject of personal data or the law".

In addition, one should pay attention to another peculiarity of relationships regarding circulation and processing of personal data provided by Article 16 of the Law of Ukraine 'On Protection of Personal Data' which states that the order of access to personal data of the third parties is determined



by the conditions of consent from the subject of personal data granted to the owner of personal data for processing of these data or under requirements of the law, and the order of access of the third parties to personal data disposed by the administrator of public information is specified by the Law of Ukraine 'On Access to Public Information' [2]. In this case, third parties direct an inquiry on access to personal data to the owner of personal database. According to Article 21 of the Law, after having received the inquiry on transfer of personal data to a third party, the owner of personal data inform the subject of personal data thereof within ten working days if the conditions of their consent require to do so or unless otherwise provided by the law [2].

It should be noticed that the transfer of personal data to third parties is allowed when it is carried out in the minimum required amounts and only in order to perform tasks that correspond to the objective reason for transfer of the data concerned. However, the third party is not granted access to personal data if the relevant party refuses undertaking obligations to ensure the fulfillment of law requirements or is not able ensuring them [3]. Thus, analyzing provisions of the current legislation, one can observe that neither the Law of Ukraine 'On Protection of Personal Data' nor any other regulatory legal act specifically defines the rights and obligations of third parties as one of the subjects of legal relationships regarding personal data.

We therefore propose to define the basic rights of third parties in the relationships regarding circulation and processing of personal data. We believe that such rights of third parties are to include:

- the right to obtain personal data from the owners and administrators of personal data within the limits specified by conditions of the consent from subjects of these personal data;
- the right to circulation and/or processing of personal data for a specified purpose and/or under the legal basis according to which they were obtained;
- the right to form their own personal databases.

Exploring the obligations of a third party, one can refer to Article 24 of the Law of Ukraine 'On Protection of Personal Data' which states that the owners, administrators of personal data, and the third parties are obliged:

- to ensure protection of personal data against accidental losses and destruction;
- to ensure protection of personal data against unlawful processing, including unlawful destruction of or access to personal data [2].

However, we believe that the list of obligations determined by this Law of Ukraine is incomplete, and, therefore, propose to supplement it. Thus, in legal relationships regarding circulation and processing of personal data the third parties are also obliged:

- to reveal clearly defined purpose and goals for receiving personal data from their owners and/or administrators;
- to adjust the limits of circulation and/or processing of personal data due to the changes in the consent from the subject of personal data, including termination of circulation and/or processing of personal data in the case of receiving information on the recall of the consent from the subject of personal data or its replacement by the one that does not allow third parties continuing circulation and/or processing of these data;
- to delete or destroy personal data in cases provided by the law;
- to acquire under procedure determined by the law the legal status of the owner and/or administrator of personal data after receiving such data from their owner and/or administrator;
- depending on the acquired status of the owner and/or administrator, to perform other obligations prescribed by the law.

While determining obligations of third parties in legal relationships regarding circulation and processing of personal data it is useful to note that the persons having access to them (in particular, carrying out their processing) are obliged to prevent any disclosure of personal data that were entrusted or became known to them in connection with their professional,

official or employment duties. This obligation is binding even after they terminate the activities related to personal data, except as required by law.

It should also be noted that the third parties have not to keep personal data for a longer time than it is necessary for the purpose of storing these data, and, in any case, than the period of storage of the data specified by the consent from the subject of personal data to processing of these data [Chernobai, 2006: 63].

Thus, having analyzed the above-mentioned facts one can conclude that the rights and obligations of third parties in relationships regarding circulation and processing of personal data are not sufficiently covered both in the works of scientists and researchers and in the current regulatory legal documents. Most of publications are devoted to the so-called 'top three' subjects of relationships regarding circulation and processing of personal data: 1) the subject of personal data; 2) the owner of personal data; 3) the administrator of personal data. In our view, this is a significant drawback.


Based on the legally foreseen definitions of concepts of 'recipient' and 'third party', we believe that determination of the term 'recipient' is unnecessary and, therefore, leads to ambiguities of understanding of the legal status of this subject of legal relationships regarding circulation and processing of personal data. So, we suggest excluding Paragraph 9 of Article 2 of the Law of Ukraine 'On Protection of Personal Data'.

Comparative analysis of scientific literature and regulatory definition of the concept of 'third party' and the legal status of third parties in relationships regarding circulation and processing of personal data indicates the need for revising the definition set forth in Paragraph 13 of Article 2 of the Law of Ukraine 'On Protection of Personal Data' which should be embodied as follows:

"third party is any person to whom the owner or the administrator of personal data transfers personal data, with the exception of the subject of these personal data and the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights (in cases when they performs functions to control the protection of personal data), and who carries out further circulation and processing of personal data within the limits specified by the transfer agreement and consent from the subject of personal data or the law".

It should be emphasized that the Law of Ukraine 'On Protection of Personal Data' does not clearly determine the rights and obligations of third parties that affects the efficiency of the process of circulation and processing of personal data in terms of ensuring their inviolability. Based on the analysis of regulatory acts, the author proposes to define the following rights and obligations of third parties in relationships regarding circulation and processing of personal data:

- the right to obtain personal data from the owners and administrators of personal data within the limits specified by conditions of the consent from subjects of these personal data;
- the right to circulation and/or processing of personal data for a specified purpose and/or under the legal basis according to which they were obtained;
- the right to form their own personal databases;
- the obligation to reveal clearly defined purpose and goals for receiving personal data from their owners and/or administrators;
- the obligation to adjust the limits of circulation and/or processing of personal data due to the changes in the consent from the subject of personal data including termination of circulation and/or processing of personal data in the case of receiving information on the recall of the consent from the subject of personal data or its replacement by the one that does not allow third parties continuing circulation and/or processing of these data;
- the obligation to delete or destroy personal data in cases provided by the law;
- the obligation to acquire under procedure determined by the law the legal status of the owner and/or administrator of personal data after receiving personal data from their owner and/or administrator.

Depending on the acquired status of the owner and/or administrator, the third parties further exercise other rights and obligations envisaged by the law. 

## References

1. Про захист фізичних осіб при обробці персональних даних про вільне переміщення таких даних. Директива Європейського Парламенту і Ради ЄС № 95/46/ЄС від 24 жовтня 1995 р. [Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of the European Union of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data], <[http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_242/print1360150843706940](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_242/print1360150843706940)>

2. Про захист персональних даних. Закон України № 2297-VI від 1 червня 2010 р. [On Protection of Personal Data. The Law of Ukraine № 2297-VI, 1 June 2010], <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>>

3. Положення про обробку та захист персональних даних фізичних осіб – громадян України, іноземців, осіб без громадянства або осіб, які діють в їхніх інтересах, що звертаються до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо додержання прав і свобод людини і громадянина, відповідно до Закону України «Про звернення громадян», затверджене Наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини № 5/02-13 від 17 січня 2013 р. [The Regulation on processing and protection of personal data of the physical persons – citizens of Ukraine, foreigners, stateless persons or people acting in their interests who appeal to the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights in order to observe the rights and freedoms of man and of the citizen under the Law of Ukraine 'On Appeals of Citizens' approved by the Order of the Commissioner of the

Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights № 5/02-13, 17 January 2013], <[http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3442:2014-01-20-12-37-45&catid=202:2011-11-25-14-59-08](http://www.ombudsman.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3442:2014-01-20-12-37-45&catid=202:2011-11-25-14-59-08)>

4. **Boiko I.** (2011) 'Охорона і захист персональних даних адміністративно-правовими засобами' [Custody and protection of personal data by administrative and legal means], *Вісник Академії правових наук України*, 4 (67): 144–151.

5. **Chernobai A.** (2006) *Правові засоби захисту персональних даних працівника: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05* [Legal means of protection of personal data of the employee: Dissertation for the Ph.D. in Law: specialty 12.00.05]. Одеса.

6. **Herbut V.** (2003) 'Правовідносини в сфері захисту персональних даних про стан здоров'я людини' [Legal relationships in the sphere of protection of personal data regarding health condition of a person], *Порівняльно-аналітичне право*, 1: 177–183.

7. **Kirin R.** (2013) 'Адміністративна делікатність у сфері використання персональних даних та засоби її переконання' [Administrative tact while using personal data and the means of its substantiation], *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*, 95: 58–63.

8. *Personal database, owner of the database, administrator of the database, third parties: Defining the concepts.* Proceedings of the Seminar 'Organization of work to implement provisions of the Law of Ukraine 'On Protection of Personal Data', Chernivtsi, 15 December 2011. Київ: Міжнародний центр фінансово-економічного розвитку, 2012.

9. **Rizak M.** (2013a) 'Володілець (розпорядник) бази персональних даних: окремі питання' [The owner (administrator) of personal database: Specific issues], *Порівняльно-аналітичне право*, 1: 192–198.

10. **Rizak M.** (2013b) 'Співвідношення понять 'обіг' та 'обробка' персональних даних: термінологічні аспекти' [Correlation between concepts of 'circulation' and 'processing' of personal data: Terminological aspects], *Віче*, 8: 25–26.



Ольга ХАТНЮК,  
адвокат,  
юрист-міжнародник

## Дуалізм правової природи договорів оренди землі<sup>1</sup>



На основі аналізу законодавчих актів України розглянуто правову природу договорів оренди землі. Визначено, що ці документи мають ознаки цивільно-правового й адміністративного актів. Обґрунтовано, що відносини, котрі регулюються договорами оренди землі, підпадають під дію норм податкового та адміністративного права. В результаті аналізу відповідної судової практики виявлено, що спори, які виникають унаслідок реалізації договорів оренди землі, мають підпадати під юрисдикцію адміністративних судів.

**Ключові слова:** оренда землі, договір, орендна плата, платник податків, судова практика.

<sup>1</sup>Предметом дослідження є тільки земельні ділянки комунальної та державної власності.



**На основе анализа законодательных актов Украины рассмотрена правовая природа договоров аренды земли. Определено, что эти документы имеют признаки гражданско-правового и административного актов. Обосновано, что отношения, которые регулируются договорами аренды земли, подпадают под действие норм налогового и административного права. В результате анализа соответствующей судебной практики выявлено, что споры, возникающие вследствие реализации договоров аренды земли, должны подпадать под юрисдикцию административных судов.**

**Ключевые слова:** аренда земли, договор, арендная плата, налогоплательщик, судебная практика.

Судова практика розгляду спорів, які виникають на основі діяльності в сфері земельних відносин, свідчить про те, що питання розмежування юрисдикції господарських й адміністративних судів залишається одним із найактуальніших. Причому ключовим проблемним аспектом вважається визначення сутності договору оренди землі, адже він має ознаки цивільно-правового й адміністративного актів водночас. Участь у таких правовідносинах суб'єкта владних повноважень, на підставі рішення якого виникає право господарюючого суб'єкта на приватну земельну ділянку, зумовлює виникнення суперечностей під час визначення виду судочинства для вирішення спорів, що виникають із цих відносин.

Чинне законодавство не дає визначення ознак, за якими правовий договір можна класифікувати як адміністративний. Натомість Кодекс адміністративного судочинства України містить відповідну дефініцію, згідно з якою «адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди» [3].

Аналіз норм Земельного кодексу України (ст. 93, 122–123) [2] та Закону України «Про оренду землі» (ст. 16) [8] свідчить, що обов'язковою передумовою укладання, зміни або розірвання договору оренди землі є волевиявлення органу місцевого самоврядування, представлене у формі відповідного рішення. Таке рішення має містити суттєві положення договору оренди землі, зокрема: термін; розмір орендної плати; умови використання та цільове призначення земельної ділянки, яка передається в оренду; умови збереження стану об'єкта оренди; умови та терміни передачі земельної ділянки орендарю; умови повернення земельної ділянки орендодавцеві тощо. У разі внесення змін до договору, це рішення також має окреслювати правові підстави та сутність цих змін (або порядок розірвання угоди).

Приймаючи таке рішення, орган місцевого самоврядування діє як суб'єкт владних повноважень, котрий реалізовує надані йому розпорядчі та інші функції у сфері земельних відносин [16, с. 33–34]. Ця правова позиція була викладена в Рішенні Конституційного Суду України № 10-рп/2010 від 1 квітня 2010 року в справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України та п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України [13]. Згідно з Рішенням Конституційного Суду, положення пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України щодо повноважень сільських, селищних, міських рад розпоряджатися землями територіальних громад, передавати земельні ділянки комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб, надавати земельні ділянки у користування із земель комунальної власності, вилучати земельні ділянки із земель комунальної власності треба розуміти так, що, вирішуючи такі питання, ці ради діють як суб'єкти владних повноважень.

Адміністративна природа договору оренди землі розкривається через податкову сутність орендної плати за землю.

Так, згідно з підпунктом 9.1.10 п. 9.1 ст. 9 та підпунктом 14.1.147 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України [4], орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності є формою плати за землю та належить до загальнодержавних податків. Тобто орендна плата за земельні ділянки державної та комунальної власності є загальнодержавним податком, і, як наслідок, відносини, що є об'єктом дослідження, регулюються насамперед Податковим кодексом України.

Правове регулювання орендної плати – загальнодержавного податку не може здійснюватися на основі норм Цивільного кодексу України з огляду на приписи ч. 2 ст. 1 Цивільного кодексу України [5], якими визначено, що «до майнових відносин, заснованих на адміністративному або іншому владному підпорядкуванні однієї сторони другій стороні, а також до податкових, бюджетних відносин цивільне законодавство не застосовується, якщо інше не встановлено законом».

Податкова природа орендної плати ускладнює орендні відносини обов'язковою участю в них органу доходів і зборів, який (з огляду на аналіз норм ст. 40–41 Податкового кодексу України) є єдиною контрольною інституцією, котра здійснює нарахування та стягнення плати за землю, зокрема й орендних виплат. Положення ч. 5 ст. 41 Податкового кодексу наголошують на винятковості функцій органів доходів і зборів як органів стягнення.

Повноваження органів місцевого самоврядування визначено ст. 12 Податкового кодексу України «Повноваження Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сільських, селищних та міських рад щодо податків та зборів»: згідно з її текстом, вони знаходять своє практичне вираження виключно під час установаження місцевих податків і зборів шляхом прийняття відповідних рішень.

Звертаючись до суду як позивачі, органи місцевого самоврядування обґрунтовують свої повноваження, посилаючись на підпункт 4 п. «а» ч. 1 ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [7]. У його тексті законодавець зазначає, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні повноваження, зокрема, «справляння плати за землю». Точний зміст поняття «справляння» не визначено ані Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», ані іншими нормативно-правовими актами в цій сфері. Якщо припустити, що вказаний термін передбачає «нарахування та стягнення», потрібно керуватися положеннями п. 3 підрозділу 10 Розділу XX Податкового кодексу України, яким встановлено, «що в разі, якщо законодавчими актами передбачені інші правила справляння податків, зборів, що регулюються цим Кодексом, застосовуються правила цього Кодексу». Як наслідок, повноваження щодо нарахування та стягнення орендної плати за землю належать органам доходів і зборів та не можуть бути делеговані іншим інституціям.

Контроль за правильністю та повнотою нарахування орендарем орендної плати за землю здійснює орган доходів і зборів згідно з правилами Податкового кодексу України шляхом проведення перевірок. Під час перевірки використовують дані договору оренди землі,



який (відповідно до п. 288.1 ст. 288 Податкового кодексу) є підставою для нарахування орендної плати за земельну ділянку; відомості річної податкової декларації; повідомлення органів місцевого самоврядування про укладання нових договорів оренди і внесення змін до наявних та їх розірвання на основі ст. 288 Податкового кодексу та ст. 24 Закону України «Про оренду землі»; повідомлення центрального органу виконавчої влади, який здійснює імплементацію державної політики в сфері земельних відносин, про щорічну індексацію нормативної грошової оцінки земель згідно з п. 289.3 ст. 289 Податкового кодексу України.

Відповідно до ст. 86 Податкового кодексу за результатами розгляду матеріалів перевірки складається податкове повідомлення-рішення. Саме таке повідомлення-рішення, узгоджене платником податків відповідно до ст. 54, 58 Кодексу, є належним та допустимим доказом наявності в орендаря-платника податку податкового боргу у вигляді орендної плати за землю.

З огляду на наведений аналіз документів можна констатувати, що в результаті укладання договору оренди землі виникає дві групи правовідносин. По-перше, це правовідносини між органом місцевого самоврядування, який є орендодавцем, та орендарем із приводу укладання, зміни та припинення договору оренди. Вказана група охоплює правовідносини, що виникають із регуляторних актів та актів індивідуальної дії, прийнятих органом місцевого самоврядування, які є підставою для укладання, зміни чи припинення договору оренди. По-друге, – правовідносини між органом доходів і зборів, який є органом нарахування та стягнення орендної плати, та орендарем – платником податку.

Ці правовідносини мають тісний взаємозв'язок, але судовий захист прав орендарів у рамках указаних груп відбувається за різними правилами судочинства.

Так, прийняті органом місцевого самоврядування рішення про затвердження нормативної грошової оцінки земель населених пунктів чи коефіцієнтів орендної плати за земельні ділянки, які передаються в оренду, є підставою для внесення відповідних змін до договорів оренди, що, своєю чергою, впливає на права та обов'язки орендарів. Спираючись на власну практику, автор уважає, що судовий захист прав орендарів у цьому разі здійснюється за правилами Кодексу адміністративного судочинства; підставою для визнання незаконними таких регуляторних актів та їх скасування є порушення норм Податкового кодексу та законів України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» і «Про місцеве самоврядування». Так, рішення Северодонецької міської ради Луганської області № 516 від 28 квітня 2011 року «Про затвердження коефіцієнтів орендної плати за земельні ділянки, які передаються в оренду з земель міської ради» адміністративний суд визнав [15] незаконним та скасував у зв'язку з порушенням процедури прийняття та оприлюднення регуляторного акта, передбаченого Законом «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (ст. 9, 13, 21) [6], і невідповідності положень оспорюваного рішення нормам Податкового кодексу України.

Оскарження актів індивідуальної дії щодо зміни діючого договору оренди здійснюється за правилами Господарського процесуального кодексу [1]. Судова практика автора [14] свідчить, що господарські суди визнавали незаконними та скасовували рішення про внесення змін до договорів оренди чи їхнє припинення у зв'язку з невідповідністю останніх нормам Земельного кодексу України, законам України «Про оренду землі», «Про місцеве самоврядування» тощо.

Спори, що виникають у результаті внесення змін до договорів оренди землі, сьогодні розгляда-

ють господарські суди, проте їхні рішення залежить від чинності та правомірності відповідних рішень органів місцевого самоврядування (котрі мають форму актів регуляторної дії чи індивідуальних рішень).

Друга група правовідносин напряду залежить від першої. Так, унесення змін до договору оренди землі, що стосуються збільшення розміру орендної плати, спричиняє розширення податкового зобов'язання платника податку, адміністрування якого здійснюється органом доходів і зборів. Проблематика судового захисту прав орендарів ускладнюється через існування судової практики розгляду спорів протилежного змісту. Приміром, питання правомірності нарахування і стягнення орендної плати наразі вирішують господарські аконними та скасування відповідних податкових повідомлень-рішень.

Наведена аргументація доводить, що судовий захист правовідносин, пов'язаних із договором оренди землі, здійснюється на основі різних правил судочинства, а судова практика в цій сфері є суперечливою.

Враховуючи той факт, що договору оренди землі притаманні ознаки адміністративного договору (що підтверджується участю у вказаних правовідносинах двох суб'єктів владних повноважень), а орендна плата має беззаперечну податкову природу, спори щодо укладання, внесення змін та розірвання договору оренди землі, а також спори, що стосуються стягнення орендної плати, на думку автора, підпадають під юрисдикцію адміністративних судів. Тому імплементація такого підходу забезпечить дотримання прав орендарів, що здійснюватиметься судами адміністративної юрисдикції на основі їх узгодженої єдиної практики. ▣

#### Список використаних джерел

1. Господарський процесуальний кодекс України. Закон України № 1798-III від 6 листопада 1991 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>
2. Земельний кодекс України. Закон України № 2768-III від 25 жовтня 2001 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
3. Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України № 2747-IV від 6 липня 2005 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
4. Податковий кодекс України. Закон України № 2755-VI від 2 грудня 2010 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
5. Цивільний кодекс України. Закон України № 435-IV від 16 січня 2003 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>
6. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Закон України № 1160-IV від 11 вересня 2003 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>
7. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
8. Про оренду землі. Закон України № 161-XIV від 6 жовтня 1998 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/161-14/>
9. Постанова Вищого адміністративного суду України по справі № 2а-8412/12/2070 від 16 квітня 2014 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38331725>

10. Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України по справі № 21-443а12 від 11 червня 2013 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32532892>

11. Постанова Судової палати у господарських справах Верховного Суду України по справі № 3-21гс13 від 20 серпня 2013 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33191063>

12. Постанова Судової палати у господарських справах Верховного Суду України по справі № 3-34гс13 від 3 грудня 2013 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36171774>

13. Рішення Конституційного Суду України № 10-рп від 1 квітня 2010 р. – [Електронний ресурс] – Ре-

жим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10/print1400498879467715>

14. Ухвала Вишого господарського суду України по справі № 913/1516/13 від 7 жовтня 2013 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/33953678>

15. Постанова Донецького апеляційного адміністративного суду по справі № 2а/1227/3809/2012 від 30 жовтня 2012 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27245137>

16. Белогубова О. Узагальнення ефективності застосування законодавства про оренду державного та комунального майна / О. Белогубова // Віче. – 2011. – № 3. – С. 32–34.

# Dualism of the Legal Nature of Land Lease Agreements

Olga KHATNIUK,  
Advocate,  
International Jurist

**On the grounds of the analysis of legislative acts of Ukraine, the legal nature of land lease agreements is considered. These documents are determined to have characteristics of both civil law and administrative instruments. It is proved that relations regulated by the land lease agreements are subject to the provisions of the tax and administrative law. Having analyzed the relevant judicial practice the author found out that disputes arising out of the implementation of land lease agreements should fall under jurisdiction of the administrative courts. Keywords: land lease, agreement, lease payments, taxpayer, judicial practice**

Judicial practice in considering disputes arising out of the activities in the sphere of land relations purports that the issue to differentiate jurisdiction between commercial and administrative courts still remains one of the most important. In this respect, determination of the essence of a land lease agreement is considered to be a key problematic aspect, as this legal instrument has the elements of both civil law and administrative acts. The subject of powers of authority which decision constitutes grounds for the right of the economic entity to a private land parcel also participates in such legal relationships; however that gives occasion to contradictions while determining the type of judicial procedure to settle disputes arising out of these relationships.

Current legislation does not specify features to classify the legal agreement as an administrative one. Instead of this, the Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine contains the appropriate definition according to which "an administrative agreement is a bilateral or multilateral agreement having the content to be constituted by the rights and obligations of the parties arising out of the administrative functions of the subject of powers of authority that is one of the parties to the agreement" [3].

Analysis of the rules of the Land Code of Ukraine (articles 93, 122-123) [2] and the Law of Ukraine 'On Land Lease' (Article 16) [8] shows that the necessary prerequisite to conclude, alter or terminate a land lease agreement is the expression of will of a local self-government body represented in the form of a relevant decision. Such a decision should contain essential provisions of a land lease agreement, in particular: its term; amount of the lease payments; conditions of use and designation of the leased land parcel; conditions to preserve the state of the object of

lease; conditions and terms for the transfer of a land parcel to the lessee; conditions for the return of a land parcel to the lessor, etc. If the agreement is altered, this decision should also stipulate the legal basis for and nature of the proper alterations (or the procedure for terminating the agreement).

By taking this decision the local self-government body acts as a subject of powers of authority which implements administrative and other functions entrusted to it in the sphere of land relations [Belogubova, 2011: 33-34]. That legal position was set out in the Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 10-рп/2010 of 1 April 2010 in the case upon the Constitutional Petition of the Higher Administrative Court of Ukraine concerning official interpretation of the provisions of Part 1 of Article 143 of the Constitution of Ukraine, items 'a', 'b', 'c', and 'd' of Article 12 of the Land Code of Ukraine and Item 1 of Part 1 of Article 17 of the Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine [13]. According to the Decision of the Constitutional Court, the provisions of items 'a', 'b', 'c', and 'd' of Article 12 of the Land Code of Ukraine regarding the powers of village, township, and city councils to dispose the lands of territorial communities; to transfer land parcels under the municipal ownership to the possession of citizens and legal entities; to provide land parcels under the municipal ownership for use; to exclude land parcels from the lands under municipal ownership should be understood in such a manner that, while solving appropriate issues, these councils act as subjects of powers of authority.

The administrative nature of a land lease agreement is revealed through the tax essence of land lease payments.

So, in accordance with Sub-item 1.9.10 of Item 9.1 of Article 9 and Sub-item 14.1.147 of Item 14.1 of Article 14 of the Tax Code of Ukraine [4], lease payments for land parcels being under the state and municipal property are the form of land payments and belong to the national-level taxes. That is, lease payments for land parcels being under the state and municipal property are a national-level tax and, as a result, the relationships being the subject of this research are primarily regulated by the Tax Code of Ukraine.

Legal regulation of lease payments as the national-level tax may not be performed under rules of the Civil Code of Ukraine [5] in view of the provisions of Part 2 of Article 1 thereof which stipulate that "property relations grounded on administrative or other authority-based subordination of one party to the other, as well as tax and budgetary relations shall not be regulated by the civil law, unless otherwise established by the law".

The tax nature of lease payments complicates lease relations with the mandatory participation therein of the body of revenue and duties which (taking into account analysis of articles 40-41 of the Tax Code of Ukraine) is the only controlling institution to accrue and collect land payments, in particular, land lease ones. Provisions of Part 5 of Article 41 of the Tax Code stress the uniqueness of functions of the bodies of revenue and duties as collecting institutions.

Powers of local self-government bodies are set forth in Article 12 of the Tax Code of Ukraine 'Powers of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, village, township, and city councils regarding taxes and duties': according to its provisions, these powers are practically applied while introducing local taxes and duties foreseen by the appropriate decisions, only.

Applying to the court as plaintiffs the local self-government bodies justify their powers with reference to Sub-item 4 of Item 'a' of Part 1 of Article 33 of the Law of Ukraine 'On Local Self-Government in Ukraine' [7]. In its text the legislators state that the jurisdiction of executive bodies of village, township, and city councils covers their own powers including "derivation of land payments". Exact meaning of the term 'derivation' is not defined by either the Law of Ukraine 'On Local Self-Government in Ukraine' or other legislative acts in this area. Assuming that the specified term implies 'to accrue and collect land payments' one should be guided by the provisions of Item 3 of Subsection 10 of Section XX of the Tax Code of Ukraine. The latter stipulate that "in the case when legislative acts foresee the rules for collecting taxes and duties other than those provided by this Code, the rules of this Code shall be applied". As a result, the powers to accrue and collect land lease payments are exercised by the bodies of revenue and duties and cannot be delegated to other institutions.

Control over the accuracy and completeness of accruing land lease payments by the lessee is exercised by a body of revenue and duties by means of its inspections in accordance with the rules of the Tax Code of Ukraine. During the inspection, it uses data of the land lease agreement which (under Item 288.1 of Article 288 of the Tax Code) are the basis for accruing lease payments for the land parcel; information contained in the annual tax returns; notifications of local self-government bodies on concluding new lease agreements, altering the existing ones and termination thereof on the basis of Article 288 of the Tax Code and Article 24 of the Law of Ukraine 'On Land Lease'; notifications of the central executive body which implements the state policy in the sphere of land relations concerning annual indexation of normative monetary value of lands estimated in line with Item 289.3 of Article 289 of the Tax Code of Ukraine.

Pursuant to Article 86 of the Tax Code, after considering materials of the inspection the above-mentioned body draws up a tax notification-decision. Such a notification-decision agreed by the taxpayer in accordance with articles 54 and 58 of the Code is a proper and acceptable evidence of a tax debt

in the form of land lease payments (that shall be reimbursed by the lessee to be a taxpayer).

In view of the presented documents' analysis, one can state that the conclusion of a land lease agreement results in generation of the two groups of legal relationships. Firstly, these are relationships between the local self-government body being a lessor and the lessee concerning conclusion, alteration and termination of the agreement. This group contains legal relationships arising out of the regulatory and individually applicable acts adopted by the local self-government body which are the ground for conclusion, alteration or termination of a lease agreement. Secondly, these are relationships between the body of revenue and duties being a body to accrue and collect lease payments and the lessee to be a taxpayer.

These relations have close mutual interconnection but judicial protection of the rights of lessees within the specified groups takes place under different rules of judicial procedure.

For instance, the decisions on approval of the normative monetary value of lands of localities or indices of the lease payments for land parcels to be leased adopted by the local self-government body are the basis for appropriate alteration of lease agreements that, in its turn, affects the rights and obligations of the lessees. Based on her own practice, the author believes that, in this case, the judicial protection of rights of the lessees is provided under the rules of the Code of Administrative Judicial Procedure; the violations of provisions of the Tax Code and laws of Ukraine 'On the Principles of State Regulatory Policy in the Sphere of Economic Activity' and 'On Local Self-Government in Ukraine' are the basis for recognition of such regulatory acts to be unlawful and their revocation. Therefore, the Decision of the Sievierodonetsk City Council of the Luhansk Region № 516 of 28 April 2011 'On approval of the indices of lease payments for the land parcels to be leased from the lands of the City Council' was declared to be unlawful and revoked by the Administrative Court. In accordance with its Ruling [15], the Sievierodonetsk City Council violated the procedure for adoption and promulgation of the regulatory act provided by the Law 'On the Principles of State Regulatory Policy in the Sphere of Economic Activity' (articles 9, 13, 21) [6], and provisions of the contested Decision did not comply with the rules of the Tax Code of Ukraine.

Individually applicable acts concerning alteration of the current lease agreement are contested under the rules of the Commercial Procedure Code of Ukraine [7]. Judicial practice of the author [14] shows that commercial courts declared to be unlawful and revoked decisions on altering or terminating the lease agreements due to their inconsistency with the rules of the Land Code of Ukraine, the laws of Ukraine 'On Land Lease', 'On Local Self-Government in Ukraine', and so on.

Today, disputes arising as a result of altering the land lease agreements are considered by the commercial courts although their judgements depend on the validity and legality of the relevant decisions (to be in the form of regulatory acts or individual decisions) of local self-government bodies.

The second group of legal relationships directly depends on the first one. So, alteration of a land lease agreement as it pertains to the increase in lease payments causes extension of the taxpayer's tax liability to be administered by the body of revenue and duties. The issues on legal protection of the lessees' rights are complicated with the existence of judicial practice in considering exactly the opposite disputes. For example, the issues on legality of accrual and collection of lease payments are currently solved by the commercial [11; 12] and administrative [9; 10] courts. Commercial courts consider suits of the local self-government bodies for recovery of lease payments' arrears, and the administrative ones entertain the suits for recovery of the lease payments' tax debt and the claims of lessees for declaring to be unlawful and revoking the relevant tax notification-decisions.

Thus, proposed arguments prove that judicial protection of legal relationships related to a land lease agreement is





Засновник –  
Верховна Рада України

Головний редактор  
Світлана ПИСАРЕНКО

Редакційна колегія:

Олександр МАЛІЄНКО, Лариса СЕВЕРЕНЧУК,  
Юлія ЦИРФА, Юрій АРТЕМЕНКО, Олександр  
БАНДУРКА, Іван БОКИЙ, Степан ГАВРИШ,  
Віктор ГРАБ, Юлій ЮФЕ, Віктор КИРИЛЛОВ,  
Олександр КОПИЛЕНКО, Анатолій МАТВІЄНКО,  
Павло МАТВІЄНКО, Анатолій МАЦЮК,  
Микола МЕЛЬНИК, Борис ОЛІЙНИК,  
Сергій ПРАВДЕНКО, Анатолій СЕЛІВАНОВ,  
Лесь (Леонід) ТАНОК, Віктор ТАРАН (Терен)

Наукові рецензенти:

Валентин БАЛЮК (Республіка Польща),  
Лариса ЛЕЩЕНКО (Республіка Польща),  
Огнян МІНЧЕВ (Республіка Болгарія),  
Томас ЯНЕЛЮНАС (Литовська Республіка)

Головний редактор

Світлана ПИСАРЕНКО – 235-81-55

Приймальня:

Любов САЛЮК – 235-79-58

Заступник головного редактора –  
завідувач відділу соціально-економічної

політики та правового забезпечення

Олександр МАЛІЄНКО – 272-46-30

Відповідальний секретар

Лариса СЕВЕРЕНЧУК – 235-79-53

Головний бухгалтер Ірина КИСІЛЬ,

Жанна СИМОНЕНКО – 235-79-58

Відділ з висвітлення питань

парламентської діяльності:

Завідувач Юлія ЦИРФА – 234-67-78,

Олексій СИЩУК – 235-79-52,

Микола БІЛОКОПИТОВ – 234-67-78

Тарас РОМАНЮК – 234-67-78

Відділ гуманітарної політики:

Завідувач Ольга КЛЕЙМЕНОВА – 235-79-52,

Лучія ПУЗИКОВА, Лариса МАРЧУК,

Віталій СКОБЕЛЬСЬКИЙ,

Микола СЛАВИНСЬКИЙ, Євген ТИЩУК

Літературні редактори:

Олена ЧОПОВСЬКА – 235-79-60,

Наталка СЕМІВОЛОС – 235-79-53,

Людмила СКОРУК – 235-79-60

Реклама та передплата:

Віра ПРАВІНА – 272-46-23,

Сергій ДУБРОВІН – 234-68-30

Дизайн – Марина АРЕСТОВА – 235-81-56

Верстка – Сергій ЛОСЕНКО – 235-81-56,

Сергій УСЕНКО, Наталя КУТНЯК – 235-79-60

Підтримка сайта –

Євген СИНЕЛЬНИКОВ – 235-81-56,

Олексій ЛОЗИНСЬКИЙ, Діана ТОКОВЕНКО

04053, Київ-53,

пров. Несторівський, 4

E-mail: mail@viche.info

E-mail: viche@rada.gov.ua

www.viche.info

Підготовку та випуск у світ журналу «Віче»

за дорученням засновника здійснює редакція.

© Віче, 2014.

Свідчення про державну реєстрацію друкованого

засобу масової інформації КВ № 570 від 05.04.1994.

Редакція не завжди поділяє позицію авторів.

І залишає за собою право на редагування,  
опублікування наданих авторами творів та сплату

авторського гонорару. Рукописи не рецензуються

і не повертаються.

При передруку посилання на «Віче» обов'язкове.

Відповідальність за зміст і достовірність

реklamних оголошень несуть рекламодавці.

«R» – матеріали, які друкуються на правах реклами

Підписано до друку 04.08.2014.

Формат 60x84/8.

Папір офсетний. Друк офсетний.

Ум. друк. арк. 2,3.

Зам. № ДС 227. Тираж 2200 прим.

Ціна договірна.

Набрано і зверстано на комп'ютерному

комплексі редакції Президента України,

Кабінеті Міністрів України, Держтелерадіо. Він

також надходить до бібліотек Конгресу США та

Ради Європи, до Книжкової палати України,  
Національної бібліотеки України імені В. Вер-

надського, Національної парламентської,  
Державної науково-технічної, Державної бібліо-

теки для юнацтва, Державної науково-педа-

гогічної, Центральної імені М. Островського.

Передплатний індекс – 74254.

realized under different rules of judicial  
procedure, and judicial practice in this  
area is controversial.

Taking into account the fact that  
the features of an administrative  
agreement are inherent to the  
land lease one (as evidenced by  
participation of the two subjects of  
powers of authority in the specified  
relations) and the lease payments have  
unconditional tax essence, the author  
believes that the disputes concerning  
conclusion, alteration and termination  
of a land lease agreement, as well as  
the disputes relating to recovery of  
lease payments fall under jurisdiction  
of the administrative courts. Therefore,  
implementation of this approach may  
ensure observance of the lessees'  
rights to be monitored by the courts of  
administrative jurisdiction on the basis  
of their agreed unified practice.

## References

1. Господарський процесуальний кодекс України. Закон України № 1798-XII від 6 листопада 1991 р. [The Commercial Procedure Code of Ukraine. The Law of Ukraine № 1798-XII, 6 November 1991], <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>>

2. Земельний кодекс України. Закон України № 2768-III від 25 жовтня 2001 р. [The Land Code of Ukraine. The Law of Ukraine № 2768-III, 25 October 2001], <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>>

3. Кодекс адміністративного судочинства України. Закон України № 2747-IV від 6 липня 2005 р. [The Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine. The Law of Ukraine № 2747-IV, 6 July 2005], <<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>>

4. Податковий кодекс України. Закон України № 2755-VI від 2 грудня 2010 р. [The Tax Code of Ukraine. The Law of Ukraine № 2755-VI, 2 December 2010], <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>>

5. Цивільний кодекс України. Закон України № 435-IV від 16 січня 2003 р. [The Civil Code of Ukraine. The Law of Ukraine № 435-IV, 16 January 2003], <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>>

6. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Закон України № 1160-IV від 11 вересня 2003 р. [On the Principles of State Regulatory Policy in the Sphere of Economic Activity. The Law of Ukraine № 1160-IV, 11 September 2003], <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>>

7. Про місцеве самоврядування в Україні. Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. [On Local Self-Government in Ukraine. The Law of Ukraine № 280/97-BP, 21 May 1997],

<<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>>

8. Про оренду землі. Закон України № 161-XIV від 6 жовтня 1998 р. [On Land Lease. The Law of Ukraine № 161-XIV, 6 October 1998], <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/161-14/>>

9. Постанова Вищого адміністративного суду України по справі № 2а-8412/12/2070 від 16 квітня 2014 р. [The Ruling of the Higher Administrative Court of Ukraine in the case № 2а-8412/12/2070, 16 April 2014], <<http://reyestr.court.gov.ua/Review/38331725>>

10. Постанова Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України по справі № 21-443а12 від 11 червня 2013 р. [The Ruling of the Judicial Chamber on Administrative Cases of the Supreme Court of Ukraine in the case № 21-443а12, 11 June 2013], <<http://reyestr.court.gov.ua/Review/32532892>>

11. Постанова Судової палати у господарських справах Верховного Суду України по справі № 3-21rc13 від 20 серпня 2013 р. [The Ruling of the Judicial Chamber on Economic Cases of the Supreme Court of Ukraine in the case № 3-21rc13, 20 August 2013], <<http://reyestr.court.gov.ua/Review/33191063>>

12. Постанова Судової палати у господарських справах Верховного Суду України по справі № 3-34rc13 від 3 грудня 2013 р. [The Ruling of the Judicial Chamber on Economic Cases of the Supreme Court of Ukraine in the case № 3-34rc13, 3 December 2013], <<http://reyestr.court.gov.ua/Review/36171774>>

13. Рішення Конституційного Суду України № 10-рп від 1 квітня 2010 р. [The Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 10-рп/2010, 1 April 2010], <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10/print1400498879467715>>

14. Ухвала Вищого господарського суду України по справі № 913/1516/13 від 7 жовтня 2013 р. [The Order of the Higher Commercial Court of Ukraine in the case № 913/1516/13, 7 October 2013], <<http://reyestr.court.gov.ua/Review/33953678>>

15. Постанова Донецького апеляційного адміністративного суду по справі № 2а/1227/3809/2012 від 30 жовтня 2012 р. [The Ruling of the Donetsk Appellate Administrative Court in the case № 2а/1227/3809/2012, 30 October 2012], <<http://reyestr.court.gov.ua/Review/27245137>>

16. **Biologubova O.** (2011) 'Узагальнення ефективності застосування законодавства про оренду державного та комунального майна' [Exploration of the efficiency of applying legislation on the lease of state and municipal property], *Віче*, 3: 32–34.