

РОЗДІЛ 2 КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.1+342.73

УЧАСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У МЕХАНІЗМІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ШЛЮБУ І СІМ'Ї

PARTICIPATION OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND PUBLIC ORGANIZATIONS IN THE MECHANISM OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF THE SLAVE AND FAMILY

Антонова О.Р.,

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*

У статті визначено, що органи місцевого самоврядування, територіальні громади та громадські організації є тими суб'єктами механізму конституційно-правового регулювання у сфері шлюбу і сім'ї, завдяки яким відбувається процес донесення до держави тих уявлень, цінностей, проблем сім'ї, які є істотними для суспільства взагалі.

Ключові слова: конституційно-правове регулювання, шлюб, сім'я, органи місцевого самоврядування, територіальні громади, громадські організації.

В статье определено, что органы местного самоуправления, территориальные общины и общественные организации являются теми субъектами механизма конституционно-правового регулирования в сфере брака и семьи, благодаря которым происходит процесс донесения до государства тех представлений, ценностей, проблем семьи, которые являются существенными для общества в целом.

Ключевые слова: конституционно-правовое регулирование, брак, семья, органы местного самоуправления, территориальные общины, общественные организации.

The article stipulates that local self-government bodies, territorial communities and public organizations are the subjects of the mechanism of constitutional and legal regulation in the sphere of marriage and family through which democratization of public life takes place, decentralization of power and the process of reporting to the state of ideas, values, family problems that are essential for society in general/

Key words: constitutional and legal regulation, marriage, family, local self-government bodies, territorial communities, public organizations.

Постановка проблеми. Основний закон визнає та гарантує місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції України), яке 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» (ч. 1 ст. 140) [1].

Отже, держава, якщо вона демократична, не може функціонувати без місцевого самоврядування, пріоритетом якого є сім'я як загальнолюдська цінність. Зокрема, органи та інші суб'єкти місцевого самоврядування, територіальні громади і громадські організації, що опікуються проблемами сім'ї і шлюбу, є важливими інститутами демократизації суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу.

Стан дослідження. Проблеми функціонування місцевого самоврядування ґрунтовно розглядаються в українській юридичній науці. Цим питанням присвячено чимало публікацій останніх років багатьох українських вчених-конституціоналістів, зокрема М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, Н. Камінської, В. Кампо, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, М. Орзіха, В. Погорілко, М. Пухтинського, Ю. Тодики, О. Фрицького та інших. Проте порушене питання ще не було предметом окремого розгляду.

Тому **метою статті** є визначення ролі органів місцевого самоврядування та громадських організацій у реалізації механізму конституційно-правового регулювання шлюбу і сім'ї.

Виклад основного матеріалу. З огляду на конституційні завдання місцевого самоврядування вирішення проблем сімей повинно відбуватися на тому рівні, на якому вони виникають. Це визначило такі найважливіші деле-

говані повноваження органів місцевого самоврядування, територіальної громади, громадських організацій як суб'єктів конституційно-правового регулювання шлюбу і сім'ї: встановлення додаткових соціальних гарантій; забезпечення заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов сімей, які втратили годувальника; підтримка багатодітних сімей; вирішення питань про надання пільг і допомог, пов'язаних з охороною материнства та дитинства; утворення відповідних підрозділів у структурі виконавчих органів цих рад.

Проте лише на рівні міст обласного значення та міст із районним поділом функціонують виконавчі органи місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на виконання цих делегованих повноважень [2]. Саме через це виникла потреба в удосконаленні кадрової політики органів місцевого самоврядування в частині регулювання питань шлюбу і сім'ї.

Для виконання цієї потреби необхідне прийняття Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», адже він передбачає появу в органах місцевого самоврядування структур, що опікуються проблемами сім'ї. Проте 21 березня 2017 року Президент України повернув Закон для повторного розгляду зі своїми пропозиціями. Асоціація міст України з цього приводу висловила стурбованість таким кроком Президента України, адже повторний розгляд вказаного Закону гальмує реформування місцевого самоврядування та децентралізацію публічної влади [3].

У межах удосконалення інституційного забезпечення місцевого самоврядування та координації впровадження реформ децентралізації, зокрема у регулюванні сімейних відносин, було створено Центральний офіс реформ децентралізації як постійний консультативно-дорадчий орган

КМУ. Цей орган безпосередньо взаємодіє з регіональними Центрами розвитку місцевого самоврядування та секторальними офісами підтримки децентралізації у галузі соціального захисту сімей, освіти, охорони здоров'я, планування територій, культури та в інших сферах.

Відкриття Центрального офісу та регіональних центрів відбувається в рамках реалізації Програми «U-LEAD з Європою», метою якої є створення багаторівневої системи управління та розширення прав і можливостей об'єднаних громад з метою надання високоякісних послуг громадянам та їх сім'ям [4].

Досягнуті позитивні результати в реалізації реформи децентралізації зумовлені особливою увагою до неї з боку найвищих посадових осіб та органів державної влади.

Зокрема, реформа децентралізації постійно перебуває під пильним наглядом Президента України. Так, Указом Президента України «Про першочергові заходи розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік» визначено одним із пріоритетів розвитку держави на 2017 рік підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування, зокрема стосовно проблем сім'ї [5].

Крім того, Розпорядженням КМУ затверджено нову редакцію Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2016 р.) [6]. Основні заходи цього документа спрямовані на започаткування секторальних реформ у соціальній сфері. Зокрема, передбачено такі заходи покращення умов життя сімей: оновлення та будівництво шкіл, дитячих садків, медичних закладів, доприцентрів надання адміністративних послуг, спортивних споруд; створення та відновлення освітлення вулиць; придбання спеціалізованої техніки для комунальних потреб.

Як свідчать дані Держказначейства, з одного мільярда гривень, виділених державою коштів субвенції на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад, 95% вкладено у вказані реформаторські заходи. Водночас для стабілізації фінансового стану територіальних громад пропонується ввести податок на користь бідних, адже ефективність введення такого податку підтверджена історичним досвідом [7]. Однак з огляду на сучасний соціально-економічний стан країни, на нашу думку, такий податок зовсім недоцільно вводити у загальну систему податків. Ми вважаємо, що його необхідно запровадити окремо.

Говорячи про розбудову України як соціальної держави, варто сформулювати такі підходи до охоплення соціальними послугами членів сімей за їх нагальними потребами на рівні місцевих громад:

- перший підхід передбачає відмову від заздалегідь визначеного на державному рівні набору соціальних послуг, що повинні отримувати сім'ї. За цим підходом соціальні послуги повинні передаватися місцевим органам влади, адже лише вони орієнтуються на індивідуальні потреби сімей;

- другий підхід позбавляє державу функцій монополіста у сфері надання сім'ям сервісних і соціальних послуг. За таких умов державі відводиться роль посередника;

- третій підхід формує у громади культуру формування ринку сервісних і соціальних послуг.

Тобто громада повинна якнайбільше брати участь у формуванні, фінансуванні і наданні послуг сім'ям, що проживають на її території. Ця активність ґрунтується на таких конституційних засадах:

- ст. 3 Конституції України визначає, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави;

- ст. 5 Конституції України визначає народ України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в країні та акцентує увагу на тому, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування;

- ст. 15 Конституції України закріплює політичну, економічну та ідеологічну багатоманітність суспільного життя;

- ст. 36 Конституції України надає громадянам України право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей;

- ст. 38 Конституції України гарантує громадянам України право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- ст. 40 закріплює право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [1].

Отже, в основі легітимізації лежить процес донесення до держави тих уявлень, цінностей, проблем сім'ї, які є істотними для суспільства взагалі. Тому актуальними залишилися погляди Т. Гоббса на громадянське суспільство. На думку філософа, первісне становище людини за межами громадянського суспільства – це війна всіх проти всіх (лат. *Bellum omnium contra omnes*) [8].

За часів незалежності в Україні намітилися позитивні тенденції як до зростання кількості громадських організацій, так і до покращення якості їхньої діяльності. Останнє підтверджується показниками загального рівня сталості органів громадянського суспільства, які отримані за дослідженнями благодійного фонду «Творчий центр ТЦК» [9].

Інша міжнародна неурядова організація «Freedom House» у своїй щорічній доповіді «Freedom in the World 2015» за показником політичних і громадянських прав та за загальним рівнем свободи віднесла Україну до класу частково вільних країн [10]. З 2014 року Україна через посилення політичного плюралізму піднялася в рейтингу на одну позначку, отримавши 3 бали за 7-бальною шкалою («1» – найвища оцінка, «7» – найнижча).

За таких умов громадські організації складають серйозну конкуренцію інституту держави. Внаслідок цього, як стверджує І. Валлерстайн, спостерігається тенденція до розхитування позиції держави [11]. Такі події відбуваються, коли держава втрачає довіру людей через те, що вона належно не піклується про добробут, безпеку і порядок основного осередку суспільства – своїх сімей. За словами вченого, саме так у 1989 році відбувся крах комуністичних режимів.

Тому наведемо приклади діяльності тих громадських організацій, які беруть активну участь у формуванні і реалізації сімейної політики.

Так, щодо забезпечення захисту трудових і соціально-економічних прав та інтересів членів сімей відповідно до ч. 3 ст. 36 Основного закону України такими організаціями є професійні спілки, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності.

Профспілки наділено доволі широким об'ємом прав. Це право представляти і захищати права та інтереси членів профспілок; право на ведення колективних пере-

говорів та укладання колективних договорів і угод; повноваження щодо захисту прав громадян на працю та здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства про працю; право у забезпеченні зайнятості населення; широкі права щодо соціального захисту та забезпечення достатнього життєвого рівня громадян; права у галузі соціального страхування; права в управлінні підприємствами та у разі зміни форм власності; права у вирішенні трудових спорів; право на організацію страйків та проведення інших масових заходів; право на інформацію з питань праці та соціально-економічного розвитку; право на створення навчальних, культурно-освітніх закладів, дослідних та інших організацій; повноваження щодо питань охорони здоров'я громадян, фізичної культури, спорту, туризму та охорони довкілля; права у сфері захисту духовних інтересів працівників; права у захисті житлових прав громадян; право на притягнення до відповідальності посадових осіб; право на господарську та фінансову діяльність профспілок, їх об'єднань [12].

До активних громадських організацій належать також такі міжнародні і вітчизняні об'єднання: «Україна – мати рідна моя», що займається вирішенням проблем соціальної адаптації та реінтеграції сімей переселенців; «За нове суспільство», що сприяє забезпеченню житлом військових та членів їх сімей; «Європейські студенти за свободу», що піклується про адаптацію молодих та студентських сімей; «COFACE», що піклується про здоров'я і відпочинок родин, безпеку їх споживачьких потреб; «Amnesty International», що сприяє сімейній зайнятості; «European Women's Lobby (EWL)», що бореться з насиллям у сім'ї та сприяє дотриманню рівних прав і можливостей чоловіків та жінок на рівні ЄС; «Українська мережа за права дитини», що запроваджує на рівні громад гарантований державою пакет соціальних послуг для сімей і дітей; «Українська Асоціація сімейної медицини», що сприяє впровадженню сімейної медицини в Україні [13].

Позитивний приклад має вітчизняна практика роботи регіональних громадських організацій, що відстоюють інтереси місцевих громад та сприяють створенню з цією метою низки легальних громадських структур. Найактивнішими із них є такі організації: «Асоціація міст України», «Асоціація місцевих і регіональних влад України», «Асоціація сільських, селищних і міських рад України», «Асоціація демократичного розвитку і самоврядування України» та інші [14].

Проте спостерігаються і безрезультатні колективні звернення громадських організацій до влади. Так, звернення до влади громадських активістів з приводу бюджетування українських сімей не почуте Урядом. Затверджений бюджет держави на 2018 рік підвищив фіскальне навантаження на сім'ї українців, змушуючи їх сплачувати за корупцію та розкрадання минулої влади, зруйновану економіку, утримання і озброєння занедбаних владою української армії та добровільних батальйонів, подорожчання палива, космічні тарифи на комунальні послуги та

рефінансування банків.

Є приклади і передчасних ініціатив окремих громадських організацій, коли не лише Парламент, а й українське суспільство не готове до певних рішучих кроків. Такою ініціативою була спроба громадських активістів легалізувати одностатеві шлюби. Хоча варто зазначити, що в Україні проживає близько мільйона громадян гомо- і бісексуальної орієнтації, які також мають право на ініціювання певних законодавчих пропозицій. Так, київською міською громадською організацією «Гей-альянс» та інформаційно-захисним центром «Наш світ», що створений Союзом гей-організацій України, були проведені акції протесту з метою відстоювання таких прав гомосексуальних сімей в Україні: права на укладання цивільних шлюбів (партнерства), на успадкування майна у разі смерті партнерки (партнера), на опікування дитьми партнерки (партнера), на медичне страхування гомосексуальної родини, на надання банківських кредитів, на надання соціальних пільг з догляду за дітьми та хворими членами родини. Однак ці акції протесту залишилися поза увагою парламентарів [15]. На наш погляд, такі питання необхідно спочатку виносити на референдум, і лише після волевиявлення суспільства можна запроваджувати такі ініціативи.

Експертним забезпеченням діяльності громадських організацій є аналітичні центри, які не лише вказують на проблему, а й репрезентують під час неформальних заходів експертну позицію з приводу політики уряду та державних інститутів. Так, протягом 2013–2015 років було здійснено аналіз щодо таких питань: соціального забезпечення українських сімей, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції; дотримання Україною міжнародних стандартів захисту прав дітей у збройних конфліктах; соціального захисту дітей трудових мігрантів; послідовності державної сімейної політики, узгодженої з політикою у сфері зайнятості, податків, демографічного розвитку тощо; стану системи сімейного влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, попередження соціального сирітства в Україні на рівні територіальних громад; напрямків соціальної підтримки сім'ї в контексті реалізації демографічної політики в Україні [16].

Висновки. Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що участь громадських організацій у механізмі конституційно-правового регулювання шлюбу і сім'ї є невід'ємною частиною реалізації конституційних положень у цій сфері. Потрібно активно залучати як органи місцевого самоврядування, так і громадські організації не лише до процесу реалізації, а й до регулювання сімейних відносин, зокрема внутрішніх сімейних правовідносин (щодо підстав та обмежень в укладенні та розірванні шлюбу, щодо вирішення питань стосовно визнання материнства та батьківства, щодо визначення обов'язків відносно інших членів сім'ї тощо) та зовнішніх сімейних правовідносин (трудового, соціального характеру тощо).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (редакція від 22.02.2014, підстава 750-1) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (із змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Президент України вів у вступі до органів місцевого самоврядування». АМУ висловлює стурбованість. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/prezydent-ukrayiny-vetuvav-zakon-ukrayiny-pro-sluzhbu-v-organah-miscevogo-samovryaduvannya>.
4. Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку "U-LEAD з Європою" URL: <http://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead>.
5. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік: Указ Президента України від 07.12.2016 р. № 545/2016. Офіційний портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/545/2016>.
6. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 688-р. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249350402>.

7. Основні тенденції та проблеми реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки: аналітична записка національного інституту стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/2474/>.
8. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского. Москва: Мысль, 2001. 123 с.
9. Сайт благодійного фонду «Творчий центр ТЦК». URL: <http://ccc-tck.org.ua/>
10. Freedom in the World 2015. URL: <https://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/ukraine>.
11. Валлерстайн И. Миросистемный анализ: введение / пер. Н. Тюкиной. Москва: Издательский дом «Территория будущего», 2006. 248 с.
12. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15.09.1999 р. №1045-XIV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 45. Ст. 397.
13. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
14. Молодцов О.В. Асоціації органів місцевого самоврядування як суб'єкти лобіювання. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. 2002. № 1 (7). С. 183–192.
15. Змієвець С. До проблеми легалізації одностатевих шлюбів. Юридичний журнал. 2009. № 7. С. 58–64.
16. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції»: постанова Верховної Ради України від 31.03.2016 р. № 1074-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 18. Ст. 203.

УДК 342.4

ПРАВОВИЙ ПРОСТІР ДЕРЖАВИ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ В ТЕОРІЇ СУЧАСНОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ

LEGAL SPACE OF THE STATE: SPECIAL ISSUES IN THE THEORY OF MODERN CONSTITUTIONALISM

Белов Д.М.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права та порівняльного правознавства
юридичного факультету
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Синьобок М.С.,
юрист

У статті розглянуто особливості категорії «правовий простір». Автор наводить думки вчених, що займалися дослідженням цього правового поняття. Прив'язуючи категорію «правовий простір» до конституційного права, робиться висновок про простір як конституційно-правову категорію.

Ключові слова: простір, правовий простір, конституційне право, конституційно-правова реформа, реформування конституційного ладу.

В статье рассмотрены особенности категории «правовое пространство». Автор приводит мнения ученых занимавшихся исследованием этого правового понятия. Привязывая категорию «правовое пространство» к конституционному праву, делается вывод о пространстве как конституционно-правовой категории.

Ключевые слова: пространство, правовое пространство, конституционное право, конституционно-правовая реформа, реформирование конституционного строя.

The article deals with the features of the category «legal space». The author gives the thoughts of scientists involved in the study of this legal concept. By tying the category «legal space» to the constitutional law, a conclusion is drawn about the space as a constitutional category.

Key words: space, legal space, constitutional law, constitutional-legal reform, reformation of the constitutional system.

Постановка проблеми. Розвиток та ствердження власного шляху й місця України у геополітичному оточенні, її включення до європейських та світових інтеграційних процесів нерозривно пов'язані з організацією нормотворчої та правозастосовчої діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, яка б відповідала сучасним тенденціям правового розвитку та міжнародним стандартам у цій сфері. Нові тенденції у конституційно-правовому будівництві країни, становлення інститутів громадянського суспільства, оптимізація та реформування системи державного управління зумовлюють нові умови реалізації державної влади, неодмінною умовою ефективною діяльності якої виступає єдність правового простору [1, с. 44].

У нинішній складній ситуації реформування конституційного ладу певні інтеграційні процеси можуть

розв'язати й реальні проблеми сучасного конституціоналізму. Проте тенденції гармонізації законодавства не слід розглядати суто в контексті європейського та світового конституційного розвитку, оскільки процеси уніфікації відбуваються й у внутрішньодержавному праві. Так, особливості національної правової системи, на думку Т. Подорожної, потребують уніфікованого підходу до погодженості чинного законодавства, формування єдиного правового простору на всій території України, адже наявні суперечності між нормами Конституції України та чинним законодавством спричиняють кризові явища політичного, економічного та соціального характеру [2, с. 12].

Виділення територіальних правових систем, серед яких розглядаються міжнародна, регіональна, національна, приводить до розуміння їх тісної взаємодії та на-