

Резюме

Гаєва Н.П. Державний контроль за діяльністю об'єднань громадян: деякі правові аспекти.

У статті досліджується правова природа державного контролю за діяльністю об'єднань громадян. Зазначено низку проблемних питань у Законі України «Про політичні партії в Україні» та Законі України «Про громадські об'єднання» щодо державного контролю над політичними партіями та громадськими організаціями, запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: державний контроль, державний контроль за діяльністю об'єднань громадян, політичні партії, громадські організації.

Резюме

Гаєвая Н.П. Государственный контроль за деятельностью объединений граждан: некоторые правовые аспекты.

В статье исследуется правовая природа государственного контроля за деятельностью объединений граждан. Отмечен ряд проблемных вопросов в Законе Украины «О политических партиях в Украине» и Законе Украины «Об общественных объединениях» относительно государственного контроля над политическими партиями и общественными организациями, предложены пути их решения.

Ключевые слова: государственный контроль, государственный контроль за деятельностью объединений граждан, политические партии, общественные организации.

Summary

Gaeva N. State control over the activity of community associations: some legal aspects.

The article examines the legal nature of state control over the activities of community associations. A number of problem issues are outlined as a result of analysis of the Law of Ukraine "On Political Parties in Ukraine" and the Law of Ukraine "On Public Associations" regarding state control over political parties and public organizations. Concrete solution are proposed.

Key words: state control, state control over activities of community associations, political parties, public organizations.

УДК 340.132.6

О.В. МОСКАЛЮК

Олександр Володимирович Москалюк, кандидат юридичних наук, доцент, доцент Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОДОЛАННЯ ПРОГАЛИН У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ

Проблема подолання прогалин законодавства в правозастосуванні неодноразово розглядалася в сучасній українській юридичній літературі як представниками теорії права (С. Погребняк, Б. Малишев, М. Гнатюк, О. Уварова, С. Шмаленя), так і представниками галузевих юридичних наук (А. Мірошниченко, Р. Марусенко, А. Довгерт, Ю. Матат, О. Калашник, І. Басиста). Втім, у межах науки конституційного права, незважаючи на велику кількість прогалин в конституційному законодавстві, наукових досліджень в цій сфері не здійснювалося. Основною причиною є обережне ставлення до застосування аналогії закону та аналогії права в публічних галузях права. До того ж, на відміну від процесуальних галузей права, можливість застосування аналогії в конституційному праві прямо не передбачена. Однак, на наше переконання, така позиція повинна бути переглянута. Відтак, **метою** статті є дослідження можливості подолання прогалин в конституційному законодавстві шляхом використання аналогії.

Традиційно під прогалинами в юридичній літературі розуміється повна або часткова відсутність норм права стосовно відносин, які входять до сфери правового регулювання. Найбільш правильним та дієвим способом вирішення проблеми прогалин у законодавстві є їх усунення у процесі правотворчої діяльності, що відбувається шляхом прийняття нових норм або зміни існуючих¹. Втім, законодавець, на превеликий жаль, у силу різних причин не завжди спроможний це зробити. Очевидно, що в такому випадку єдиною можливою альтернативою є тлумачення норм права шляхом застосування аналогії. При цьому застосування аналогії може відбуватися в трьох формах: аналогія закону, аналогія права та міжгалузева аналогія (субсидіарне застосування норм права). Цікаво, що попри те, що до аналогії в межах конституційного права існує насторога, практика її застосування все ж таки існує.

Так, прикладом аналогії може бути визначення в конституційному праві порядку обчислення строків для всіх органів влади за аналогією з порядком, що встановлений ЦПК. Саме тому в конституційному праві, коли строки визначаються днями, їх обчислюють з дня, наступного після того дня, з якого починається строк. Якщо ж закінчення строку припадає на неробочий день, то за останній день строку вважається перший після нього робочий день (див. рішення Конституційного Суду України від 7 липня 1998 р. № 11-рп/98 у справі щодо порядку голосування та повторного розгляду законів Верховною Радою України та від 19 травня

2004 р. № 11-рп/2004 у справі про умови дострокового припинення повноважень Верховної Ради України)². Таким чином, принципова можливість застосування аналогії в конституційному праві підтверджена діяльністю Конституційного Суду України³.

Іншим прикладом, який підтверджує можливість використання аналогії для подолання прогалин, є наступна ситуація. Ні в Конституції України, ні в Законі «Про Кабінет Міністрів України» не вказано, протягом якого часу Прем'єр-міністр повинен внести подання до Верховної Ради України про призначення міністра, а міністр може перебувати в статусі тимчасово виконуючого обов'язки. Як наслідок, склалася практика, коли посади міністрів лишаються вакантними роками, деформуючи основи конституційного ладу.

Частково така проблема може бути вирішена шляхом застосування міжгалузевої аналогії. На сьогодні єдиним нормативно-правовим актом, який врегульовує призначення на посаду виконувача обов'язків працівника в Україні, є роз'яснення Держкомпраці СРСР і Секретаріату ВЦРПС від 29 грудня 1965 р. № 30/39 «Про порядок оплати тимчасового замісництва». Згідно з п. 2 Роз'яснення не допускається, щоб на вакантну посаду працівника призначили як виконуючого обов'язки, за винятком випадків, коли його призначає вищий орган управління. У разі такого призначення протягом місяця керівник повинен подати вищому органу документи на призначення працівника на постійній основі і ще протягом місяця орган має надати свою відповідь. Тобто, по суті, договір про тимчасове виконання обов'язків може тривати не більше двох місяців.

При цьому на теоретичному рівні застосування міжгалузевої аналогії пояснюється наступним чином. Не зважаючи на те, що згідно з частиною третьою ст. 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» «посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу», дане положення в цій ситуації не може бути підставою не застосування трудового законодавства за аналогією. Сам по собі статус «тимчасово виконуючий обов'язки працівник» є поняттям виключно трудового законодавства і в Законі України «Про Кабінет Міністрів» про нього не згадується. Єдиним орієнтиром для надання цього статусу є вказане нами роз'яснення. Тому норму Закону України «Про Кабінет Міністрів України» можливо тлумачити як таке, що забороняє застосовувати трудове законодавство у випадку наявності спеціальних норм. Інакше діяльність урядовців в низці сфер залишатиметься неврегульованою.

Разом із тим слід пам'ятати, що застосування аналогії, крім встановлення факту наявності прогалини, потребує врахування низки умов, без дотримання яких порушуватиметься принцип законності. Так, на теоретичному рівні загально визнаним є необхідність врахування таких обставин при застосуванні аналогії: при аналогії закону схожість аналізованих обставин і обставин, передбачених нормою, яка регулює схожі відносини, повинна бути встановленою у розрізі суттєвих ознак вказаних обставин. Суттєвими ознаками є ті, які дозволяють судити про рівність, рівнозначність відповідних обставин. Звідси випливає, що застосування аналогічного закону (норми) до певних відносин не повинно суперечити правовій сутності, меті цих відносин; застосування аналогії права вимагає конкретизації принципів права, за допомогою яких відбувається подолання прогалини; висновки за аналогією недопустимі, якщо аналогія прямо заборонена законом; використання аналогії забороняється, якщо закон прямо пов'язує настання тих чи інших наслідків з певними обставинами; при використанні аналогії виключні закони і винятки із законодавства можуть прийматися до уваги лише тоді, коли аналізуються виключні обставини; положення, отримані в результаті застосування аналогії, не повинні суперечити приписам закону. Вони завжди мають охоплюватися принципами законодавства, слугувати цілям і завданням тієї чи іншої галузі права; застосування аналогії навіть опосередковано не повинно обмежувати існуючі права й свободи особи, порушувати її законні інтереси; фактичні і юридичні підстави використання аналогії, а також порядок її використання повинно бути спеціально обґрунтовано у правозастосовному акті⁴.

Варто зазначити, що вказані обмеження на застосування аналогії можуть бути конкретизовані в конституційному праві. Так, за аналогією не можуть застосовуватися норми публічного права, що спрямовані на обмеження прав і свобод громадян з метою охорони громадського порядку і безпеки. При цьому формальною підставою на застосування аналогії будуть положення ч. 1 ст. 19 Конституції України, згідно з якими «правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством». Другою формальною підставою для обмеження аналогії є частина друга ст. 19 Конституції України, яка забороняє визначення за аналогією додаткових до встановлених Конституцією та законами повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, а також підстав та способів їх дій.

Слід зазначити, що до прогалин, які не можуть бути розв'язані аналогією доречно використовувати термін правовий вакуум, оскільки тлумачення не дає змогу вирішити цю проблему, паралізуючи певну сферу суспільних відносин⁵. Як правовий вакуум можна розглядати наступну ситуацію. Рішенням Конституційного Суду України № 1-рп/2007 від 16 травня 2007 р. було визнано неконституційним положення ч. 5 ст. 20 Закону України «Про судоустрій України», відповідно до якої голова суду, заступник голови суду повинні були призначатися на посаду та звільнятися з посади Президентом України. Цим самим рішенням Конституційний Суд України рекомендував Верховній Раді України в законодавчому порядку невідкладно врегулювати питання про призначення судді на посаду голови суду, заступника голови суду та звільнення його з цієї посади. Але парламент усунув правовий вакуум у цьому питанні лише через три роки, у 2010 році.

Окремо, на наше переконання, слід виділити ситуації, які є близькими до правового вакууму, однак можуть бути подолані в процесі діяльності Конституційним Судом України. Як правовий вакуум можна роз-

глядати ситуацію, коли всупереч ст. 94 Конституції України Президент не підписує закон або не застосовує вето протягом встановленого 15-денного терміну. Між тим, на практиці це призводить до серйозних зловживань з боку глави держави. Зокрема, станом на 27 червня 2018 р. 7 законопроектів були підписані Петром Порошенком з порушенням терміну в 15 днів (один із них перебував на підписі півтора року, причому його ініціатором був сам президент), 26 законопроектів були підписані Петром Порошенком протягом одного-трьох місяців, два законопроекти чекали на підпис майже півроку, ще два законопроекти були підписані майже через рік після ухвалення⁶. Виходом з такої ситуації могло б бути рішення Конституційного Суду України, яким би положення частини третьої ст. 94 Конституції України («Якщо під час повторного розгляду закон буде знову прийнятий Верховною Радою України не менш як двома третинами від її конституційного складу, Президент України зобов'язаний його підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом»)⁷ було поширене за аналогією на частину другу ст. 94 Конституції України.

Разом із тим таке рішення могло б бути прийняте лише в межах здійснення так званого конкретного конституційного контролю. Це застереження пов'язане з тим, що, по-перше, очевидність підстав застосування аналогії мусить не лише не викликати жодних сумнівів, а й бути вагомшою за ті аргументи, які можуть бути використані для спростування цих підстав. По-друге, будь-яке тлумачення чи добування закону, що чітко і однозначно переступають межі, окреслені смислом слів останнього, мають знаходити своє виправдання вагомими підставами, «резонами права», чи то в ієрархії основних прав, сконструйованій на основі співвідношення захищених конституцією цінностей, чи в іншим чином постульованих «засадничих, фундаментальних уявленнях суспільства про справедливість»⁸. Зокрема, застосування аналогії в цій ситуації можливе за умови, коли Президент вчасно не підписує закон про амністію, що, до речі, мало місце в 2016 році. Аргументація необхідності застосування аналогії в цьому разі може здійснюватися шляхом звернення до ст. 3 Конституції України: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Якщо Президент вчасно не підписує відповідний закон, то, на наше переконання, крім ігнорування ст. 94 Конституції фактично порушується одна з основоположних конституційних цінностей – повага до людської гідності, а також принцип правової визначеності, дотримання якого в розрізі предмета регулювання відповідних відносин набуває критично важливого значення.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі такі:

1. Незважаючи на відсутність положень законодавства, які прямо закріплювали б можливість застосування аналогії в конституційному праві, використання такого інструменту подолання прогалин є можливим у разі дотримання існуючих теоретичних та нормативних застережень.
2. В окремих випадках положення Конституції обумовлюють неможливість подолання прогалин в конституційному праві, призводячи до правового вакууму. Єдиним способом вирішення проблеми таких прогалин є внесення змін до чинного законодавства.
3. Застосування аналогії з метою подолання прогалин може здійснюватися Конституційним Судом України при так званому конкретному конституційному контролі або при розгляді конституційної скарги, що передбачає необхідність обґрунтування аналогії з точки зору конституційних цінностей.

¹ Погребняк С. Прогалини в законодавстві та засоби їх подолання / С. Погребняк // Вісник Академії правових наук України. – 2013. – № 1. – С. 44–56.

² Малишев Б.В. Застосування норм права (теорія і практика): навч. посіб. / Б.В. Малишев, О.В. Москалюк; за заг. ред. Б.В. Малишева. – К.: Реферат, 2010. – 260 с.

³ Конституційний Суд України використав так звану міжгалузеву аналогію, застосування якої є більш складним процесом, оскільки передбачає встановлення схожості не лише у суспільних відносинах, які регулюються, а й у методах правового регулювання, тобто має місце так звана «подвійна схожість». У зв'язку з цим у літературі субсидіарне застосування норм права також називають аналогією закону вищого рівня.

⁴ Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. / В.В. Лазарев. – М.: Юридическая литература. – 1974. – С. 174–176.

⁵ В юридичній літературі паралельно вживається два поняття: «прогалина в законодавстві» та «вакуум в законодавстві». Термін «правовий вакуум» був введений в юридичний вжиток у 1990-х рр. у російській юридичній літературі. Згодом він був механічно відтворений в українському юридичному середовищі. Між тим, на наше переконання, це різні правові явища, хоча й мають спільні риси. Вважаємо, що прогалина в законодавстві передбачає можливість застосування для її подолання, в той час як правовий вакуум – ні. Як синонім поняттю «правовий вакуум» у літературі також вживається поняття «непереборна прогалина».

⁶ Як Порошенко порушує Конституцію : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.slovoidilo.ua/2018/06/27/infografika/polityka/yak-poroshenko-porushuye-konstytuczziyu?fbclid=IwAR1S6bDFMXZuq-CC0w3y1fR0ugADh5iUnVNEaURXC6ur8xOxsaGQ9p6_5JY

⁷ Поява цієї норми в Конституції в редакції 2004 року як раз і була зумовлена практикою, коли Президент не підписував закон, який відповідно до ст. 94 він зобов'язаний був підписати та офіційно оприлюднити протягом десяти днів. Остання редакція цієї статті передбачає: «У разі якщо Президент України не підписав такий закон, він невідкладно офіційно оприлюднюється Головою Верховної Ради України і опубліковується за його підписом».

⁸ Циппеліус Р. Методика правозастосування / Р. Циппеліус. – К.: ВО «Юстініан», 2006. – С. 118–119.

Резюме

Москалюк О.В. Подолання прогалин у конституційному праві.

У статті здійснено аналіз можливості подолання прогалин в конституційному законодавстві шляхом застосування аналогії закону. Акцентовується увага на тому, що якщо застосування аналогії приводить до збільшення повноважень органів державної влади, то формальною перепорою її застосування є частина друга ст. 19 Конституції України.

Ключові слова: прогалини в конституційному законодавстві, міжгалузєва аналогія, правовий вакуум.

Резюме

Москалюк А.В. Преодоление пробелов в конституционном праве.

В статье осуществлен анализ возможности преодоления пробелов в конституционном законодательстве путем применения аналогии закона. Акцентируется внимание на том, что если применение аналогии приводит к увеличению полномочий органов государственной власти, то формальной преградой ее применения является часть вторая ст. 19 Конституции Украины.

Ключевые слова: пробелы в конституционном законодательстве, межотраслевая аналогия, правовой вакуум.

Summary

Moskalyuk A. Overcoming the legal gaps in the constitutional law.

The article analyzes the possibility of overcoming legal gaps in the constitutional law by applying the analogy of the law. It is emphasized that if the application of analogy leads to an increase in the powers of state authorities, then the formal obstacle to its application is Article 19.2 of the Constitution of Ukraine.

Key words: legal gaps in the constitutional legislation, interbranch analogy, legal vacuum.

УДК 340; 342

І.Ю. ПАНОВА

*Ірина Юрійєвна Панова, кандидат юридичних наук,
доцент Київського університету імені Бориса Грінченка*

ПРАВОВИЙ СТАТУС АСОЦІАЦІЙ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Одним із важливих інститутів місцевого самоврядування є об'єднання органів місцевого самоврядування шляхом утворення їх асоціації. В Україні на загальнодержавному, місцевому рівні вже понад десять років діють такі об'єднання. Завдяки роботі асоціацій органи місцевого самоврядування більш ефективно виконують свої функції та повноваження, тісно взаємодіють з органами державної влади, відстоюють та захищають права місцевого самоврядування, територіальних громад.

Асоціації беруть участь у розробці і реалізації державних програм підтримки місцевого самоврядування в Україні, у розробці і обговоренні проектів законів, що стосуються інтересів місцевого самоврядування. Асоціації також узагальнюють і пропагують кращий досвід організації діяльності місцевого самоврядування, надають методичну, організаційно-технічну допомогу у вирішенні питань місцевого значення¹.

У світлі того, що в даний час у нашій державі проходить реформа децентралізації, яка спрямована, зокрема, і на покращення діяльності органів місцевого самоврядування, дослідження правового статусу асоціацій органів місцевого самоврядування є досить актуальним.

У науковій літературі останніх років немає окремих публікацій, присвячених правовому статусу асоціацій органів місцевого самоврядування. Серед незначної кількості науковців, які проводили дослідження діяльності асоціацій органів місцевого самоврядування в Україні, можна виділити В. Полтавця, І.С. Сало, С. Крушановського, П.М. Любченко, І.І. Бодрову та ін.

Метою даної статті є дослідження правового статусу асоціацій органів місцевого самоврядування, з'ясування повноважень, порядку припинення їх діяльності.

Визначаючи правовий статус асоціацій органів місцевого самоврядування, насамперед слід з'ясувати саме поняття «правовий статус». Так, в юридичній енциклопедії за редакцією Ю.С. Шемшученка термін «правовий статус» визначений як сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб. Правовий статус юридичних осіб визначається через їх компетенцію, тобто права і обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві. Йдеться про державні органи, підприємства, установи та організації. У концентрованому вигляді їх правовий статус відображається у законах, положеннях, статутах та інших нормативно-правових актах про ці органи, підприємства, установи та організації. Від повноти юридичної фіксації повноважень даних юридичних осіб залежить ефективність їхньої діяльності². Вважаємо, що таке визначення можна застосовувати до правового статусу асоціацій органів місцевого самоврядування.