

Цілком ймовірно, що саме ця модель стане можливим варіантом розв'язання конфліктних ситуацій у країнах СНД – Молдові, Грузії та інших.

Список літератури: 1. Ткачук П. Територіальний устрій України //Право України. 1998. № 9. 2. Чиркин В.Е. Формы государства в буржуазных странах Латинской Америки. М., 1982. 3. Подколзин А.В. Современный политический процес // Вестник Московского Университета. 1997. №2. 4. Транин А.А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. М., 1984. 5. Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право. М., 1996. 6. Конституция Республики Узбекистан. Єреван, 1997. 7. Подколзин А.В. О политико-правовом пространстве //Вестник Московского Университета, 1997. №2. 8. Испания. Конституция и законодательные акты. М., 1982. Данилевич И.В. Автономизация Испании // Полис.1995. №.5. 10. Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 1999. 11. Данилевич И.В. Автономизация Испании// Полис. 1995. №5. 12. Золотарев В. Крымский контекст. Федеративное устройство Украины как способ преодоления кризиса.1995. №3. 13. Элейзер Д. Джефферсон. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. №5.

Надійшла до редколегії 05.03.04

Ю.В. Тузов

МІСЦЕ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ У МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

Зараз, у період проведення в Україні політичної реформи, здійснення переходу від президентсько-парламентської республіки до парламентсько-президентської важливого значення набувають проблеми уточнення статусу цілого ряду органів державної влади. Актуальним в цьому плані є визначення їх місця в структурі механізму державної влади України. З огляду на це цілком виправданим є аналіз місця Рахункової палати в системі органів державної влади України. Це важливо як в теоретичному, так і в практичному аспектах, оскільки стосується, по-перше, прав та обов'язків Рахункової палати по відношенню до інших органів влади, по-друге, визначення місця Рахункової палати в структурі вищих органів державної влади країни сприятиме вирішенню ряду існуючих проблем взаємодії гілок державної влади, забезпеченню оптимального функціонування державного механізму і практичної реалізації принципу поділу влади.

Дослідженням місця Рахункової палати в системі органів державної влади деякою певною мірою займалися такі відомі українські науковці, як Ю.М. Грошевий, В.Я. Тацій, М.В. Цвік та деякі інші вчені-правники. Проте існує потреба у подальшому вивченні цієї проблеми з тим, щоб, урахувавши світовий досвід функціонування рахункових палат у механізмі державної влади, проаналізувавши точки зору різних вчених з цього питання, їх аргументи, виробити концептуальний підхід у визначенні місця національної моделі Рахункової палати у структурі механізму державної влади. Це і складає мету нашого дослідження.

Огляд світової практики діяльності рахункових палат свідчить про здебільше їх «перебування у лоні» законодавчої гілки влади, коли вони покликані надавати парламентам допомогу у сфері бюджетного контролю, призначаються останніми, співпрацюють та звітують перед парламентами. Така схема на законодавчому рівні визнана в Австрії, Угорщині, США та в

інших країнах. Є моделі рахункових палат, наділені рисами судових органів чи які прямо включені в систему судових органів. Судовий характер цих інституцій підкреслюється, як правило, самою їх назвою. Так, італійський термін «Corte dei Conti», так само як і португальський «Tribunal de Contas» та французький «Cour des cpmptes» в перекладі звучить як «суд по рахункам», «рахунковий суд». Подібний підхід дуже часто має глибокі історичні корені і відображає особливості еволюції формування системи органів правосуддя і адміністративної юстиції. Рахункові палати зазначеної схеми як судові інстанції здійснюють контроль за точністю публічних розрахунків, а як адміністративні органи контролюють діяльність державних бухгалтерів і певної категорії розпорядників кредитів [1, с.236]. Третю групу складають палати, діяльність яких тісно пов'язана як з законодавчою владою, так і виконавчою. І, врешті-решт, в цілому ряді країн рахункові палати наділені статусом самостійних вищих державних органів фінансово-господарського контролю (Болгарія, Іспанія, Польща, ФРН).

До числа останніх, напевно, варто віднести і Рахункову палату України. Правда, прийнятий 11 липня 1996 р. Закон України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» визначав її статус як органу українського парламенту. Проте це послужило причиною звернення 28 грудня 1996 р. Президента України з конституційним поданням до Конституційного Суду України. Президент України звернув увагу на невідповідність Конституції України вказаного Закону в частині визначення природи Рахункової палати, її взаємозв'язку з Верховною Радою України. Зокрема, в поданні зазначалося, що Конституція України передбачає утворення Рахункової палати як державного органу, що діє «від імені Верховної Ради України», а її призначення визначає як «контроль за використанням коштів Державного бюджету України» (ст. 98), в той час як Закон визначає Рахункову палату як орган самої Верховної Ради України, на який покладено здійснення вищого державного фінансово-економічного контролю.

23 грудня 1997 р. Конституційний Суд України заслухавши судді-доповідачів П.Ф. Мартиненка і М.В. Костицького, пояснення представників суб'єкта конституційного подання – Ф.Г. Бурчака, Л.В. Підпалова, представників Верховної Ради України – А.П. Зайця, А.О.Селіванова*, представників державних органів та установ, залучених до розгляду справи – О.І. Андрусенка, О.Г. Дороша, С.Т. Кадькаленка, В.І. Крюкова, В.В. Малікова, В.М. Матвійчука, С.М. Мороз, С.І. Павлюка, В.П. Рябця, вивчивши та проаналізувавши висновки фінансово-економічної та правознавчої експертиз, тимчасової комісії Конституційного Суду України та інші матеріали справи, прийняв рішення не на користь парламенту.

Вирішуючи даний спір, Конституційний Суд України виходив з того, що Конституція України має найвищу юридичну силу і верховенство кон-

* Представники Верховної Ради, які відстоювали точку зору, що оскільки Рахункова палата діє від імені Верховної Ради України (ст. 98 Конституції України), формується нею (п. 16 ст. 85 Конституції України), то вона фактично є органом парламентського контролю і тому її законодавче визначення як органу державного фінансово-економічного контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй, є правомірним.

ституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, в тому числі і на законотворчий процес. Отже, Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України. Однак в Законі України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» вона змінила конституційно встановлене найменування Рахункової палати та її призначення.

На думку Конституційного Суду України, визначення Рахункової палати як органу самої Верховної Ради України створило можливість поширення на Рахункову палату безпосереднього здійснення парламентських функцій, що суперечить принципу єдиного законодавчого органу, яким є Верховна Рада України (ст. 75 Конституції України).

Також Конституційний Суд України виходив з того, що Рахункова палата відповідно до ст. 98 Конституції України є органом спеціальної конституційної компетенції, що в контексті загальних повноважень Верховної Ради України має обмежений і виключний характер, тому повноваження Рахункової палати є похідними від повноважень Верховної Ради України, і згідно з ст.19 Конституції України у своїй діяльності вона не може виходити за їх межі.

Таким чином, Конституційний Суд України своїм рішенням від 23 грудня 1997 р. констатував, що в нормативно-правовому значенні Конституції України Рахункова палата є незалежним органом спеціальної конституційної компетенції [2].

Необхідно сказати, що зазначене рішення Конституційного Суду України ґрунтувалося на теоретичних розробках таких відомих науковців-правників, як М.В. Цвік, В.Я. Тацій, Ю.М. Грошевий, В.С. Чиркін, які, аналізуючи природу Рахункової палати, зазначали, що дана інституція повинна бути незалежною від будь-яких органів державної влади, самостійною структурою, яка не входить в жодну з гілок влади (законодавчу, виконавчу, судову), а разом з Конституційним Судом, прокуратурою та Уповноваженим з прав людини (омбудсманом) утворює систему незалежних контрольно-наглядових органів або ж контрольно-наглядову гілку влади [3, с.35–42; 4, с.60–68; 5, с.10–18; 6 с.301–316].

Таким чином, зазначені науковці вийшли за рамки класичного підходу розуміння теорії поділу державної влади. З їх точки зору, сьогодні слід поряд з законодавчою, виконавчою та судовою владами, які є фундаментальними гілками влади, визнати і контрольно-наглядову гілку влади, в систему якої входять Конституційний суд, прокуратура, Рахункова палата, омбудсман та деякі інші контрольно-наглядові органи. Так, на думку М.В. Цвіка, для створення гарантій найбільшій незалежності й ефективності роботи по забезпеченню панування, верховенства і належної реалізації правових законів, відповідні наглядові і контрольні органи мають створюватися поза рамками кожної з традиційних гілок влади. Отже, поряд з владою народного представництва (законодавчою), виконавчою і судовою об'єктивно доцільне існування четвертої – контрольно-наглядової. Вона необхідна як стримування і противага, що перешкоджає порушенням закону в сфері функціонування інших властей [4, с.64–65]. В.Е. Чиркін стверджує, що у будь-якій державі є універсальна контрольна функція..., яка реа-

лізується особливою гілкою влади – контрольною [5, с.11–12]. «У Конституції України мають бути передбачені механізми, що забезпечують перевірку конституційності будь-якого закону (крім прийнятого шляхом референдуму), та іншого нормативного акту органами, які посідають самостійне місце та організаційно відокремлені від інших гілок влади,» – наголошують В.Я. Тацій та Ю.М. Грошевий [3, с.36]. «Можна припускати наявність нового різновиду влади поряд з законодавчою, виконавчою і судовою... Напевно, слід погодитися з тими авторами, які вважають контрольну владу особливою...», – стверджує також Ю.Л. Шульженко [7, с.15].

Відстоюючи позицію відносно контрольно-наглядової гілки влади, її прихильники говорять, що за сучасних умов втілення в життя теорії поділу влади у різних країнах має свої відмінності, що і обумовлює оптимальність гнучкого її розуміння, можливість доповнення цієї теорії новими елементами, що відповідають реаліям сьогодення. З їх точки зору, сьогодні не можна допускати догматичного трактування розподілу влад як раз і назавжди існуючої схеми. Неприпустимо зациклюватися лише на одному з важливих варіантів цієї теорії. «Хоча поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову сприйнятій у нас порівняно недавно, він не викликає, як правило, сумніву чи заперечень. Викликає сумнів лише абсолютизація, фетишизація цього поділу на фоні ряду державних органів та інших інститутів, які не охоплюються цими трьома видами влади. Цілком справедливо висловлюється думка про можливість виділення інших видів державної влади, зокрема, контрольно-наглядової...» – обґрунтовано стверджує В.Ф.Погорілко [8, с.26]. Слід погодитися з висловленою в новітній юридичній літературі думкою, що концепція поділу влади має, насамперед, орієнтувальний характер. «У «чистому» вигляді вона ніде, принаймні в сучасних умовах, не здійснюється», – зазначає В.Е. Чиркін [9, с.54]. Навпаки, практика державотворення свідчить про доповнення її новими елементами, що відповідають сьогодняшнім реаліям*.

Підтримуючи в цілому зазначений підхід щодо виділення в сучасних механізмах державної влади демократичних країн контрольно-наглядової гілки влади ми, тим не менш, виходячи з положень Конституції України повинні констатувати, що говорити про входження до неї Рахункової палати України передчасно, оскільки в Україні тільки відбувається формування цієї гілки влади. Викладене підводить нас до висновку, що найбільш плідним у вирішенні проблеми місця Рахункової палати в механізмі державної влади є підхід, у відповідності з яким вона не відноситься ні до однієї гілки влади, займаючи в структурі органів державної влади самостійне місце, виступаючи при цьому механізмом стримування фундаментальних гілок влади у випадках, коли їх бюджетно-фінансова діяльність не відповідає принципам та положенням діючого законодавства. Більш конкретна діяльність Рахункової палати України у цій сфері складає перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

* Принагідно згадати, що в історії політичної думки число гілок влади, що пропонувалося встановити, коливалося від двох до десяти.

Список літератури: 1. Трешетенкова Н.Ю. Правовой статус счетных палат (Опыт иностранных государств) // Очерки конституционного права иностранных государств: Учебное и научно-практическое пособие / Отв. ред. Д.А. Ковачев. М., 1999. 2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) від 23 грудня 1997 р. // Вісник Конституційного Суду України, 1998. 3. Тацій В.Я., Groшевий Ю.М. Правові засоби охорони Конституції // Вісник Академії правових наук України, 1995, № 3. 4. Цвік М. Конституційні проблеми розподілу властей (деякі загально-теоретичні аспекти) // Вісник Академії правових наук України, 1994, № 1. 5. Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993, №4. 6. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государственного права. М., 1997. 7. Шульженко Ю.Л. Конституционный контроль в России. М., 1995. 8. Погорілко В.Ф. Актуальні проблеми реформування державної влади в Україні // Вісник Академії правових наук України. 1995. № 3. 9. Чиркин В.Е. Основы государственной власти. М., 1996.

Надійшла до редакції 27.02.04

М.І. Марчук

УСТРІЙ І ЗАВДАННЯ МІСЦЕВОГО (ТЕРИТОРІАЛЬНОГО) САМОВРЯДУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

За умов, коли зовнішня політика України спрямована на євроінтеграцію, існує нагальна потреба конструктивного використання досвіду демократичних європейських країн. Особливо цінним є досвід перетворень, які мали місце у Польщі, особливо щодо проведення демократичних реформ, у тому числі й оптимізації територіального устрою та розбудови самостійної, ефективної системи місцевого самоврядування. Це передусім обумовлено подібністю як геополітичних, так і демографічних рис обох країн. Слід також врахувати спільність історичних традицій розвитку і становлення самоврядування (особливо на прикордонних землях) цих держав.

Проблемам адміністративно-територіального устрою у вітчизняній літературі було присвячено чимало робіт державознавців. Однак здебільшого вони стосувалися окремих аспектів територіальної організації розвинених капіталістичних держав, а республікам, які раніше знаходились у сфері радянського впливу, приділялось набагато менше уваги. Теоретичними питаннями адміністративно-територіальної організації самоврядування займалися А.П. Лужин, В.А. Немцев, Р.С. Павловський, В.А. Ржевський, А.А. Трайнін, М.А. Шафір. Адміністративно-територіальний устрій країн Центральної та Південно-Східної Європи і, зокрема, Польщі розглядалися також у навчальних посібниках за курсом державного права зарубіжних країн професорів М.В. Баглая, Л.Д. Воєводіна, Р.З. Георгіци, Д.Л. Златопольського, І.П. Ільїнського, А.Х. Махненка, Б.А. Страшуна, В.І. Ястребова.

Різні сторони поєднання адміністративно-територіального устрою та самоврядування відображали у своїх працях такі польські фахівці як: М.Ельхановський, М.Кулеша, З.Лентовський, Х.Іздебський, З.Офярський, Б. Рутковський та інші. Але інтерес до проблеми територіального само-