НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Державне будівництво та місцеве самоврядування

Збірник наукових праць

Видається з 2001 року

Випуск 30

Харків
«Право»
2015

УДК 340 ISSN 1993-0941

Рекомендовано до друку вченою радою НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України (протокол № 7 від 10 липня 2015 р.)

Свідоцтво про державну реєстрацію серія КВ № 10466 від 29.09.2005 р.

Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: С. Г. Серьогіна та ін. – Х. : Право, 2015. – Вип. 30. – 188 с.

Засновник
Національна академія правових наук України,
Науково-дослідний інститут державного
будівництва та місцевого самоврядування

Видавець
Науково-дослідний інститут державного
будівництва та місцевого самоврядування

Редакційна колегія:

С. Г. Серьогіна, д-р юрид. наук, проф. (головний редактор); ***І. І. Бодрова***, канд. юрид. наук, доц. (заступник головного редактора); ***Ю. Г. Барабаш***, д-р юрид. наук, проф.; ***Ю. П. Битяк***, д-р юрид. наук, проф.; ***В. М. Гаращук***, д-р юрид. наук, проф.; ***Л. М. Герасіна***, д-р соціол. наук, проф.; ***В. П. Колісник***, д-р юрид. наук, проф.; ***Д. В. Лук'янов***, канд. юрид. наук, доц.; ***П. М. Любченко***, д-р юрид. наук, проф.; ***М. І. Панов***, д-р юрид. наук, проф.; ***О. В. Петришин***, д-р юрид. наук, проф.; ***П. М. Рабінович***, д-р юрид. наук, проф.; ***О. В. Скрипнюк***, д-р юрид. наук, проф.; ***Г. В. Чапала***, канд. юрид. наук, ст. наук. співроб.; ***І. В. Яковюк***, д-р юрид. наук, проф.

Відповідальний за випуск ***І. І. Бодрова***

Адреса редакційної колегії: 61002, Харків,
вул. Чернишевська, 80, Науково-дослідний інститут
державного будівництва та місцевого самоврядування
Національної академії правових наук України,
тел. 700-36-69

© Науково-дослідний інститут
державного будівництва
та місцевого самоврядування, 2015
© Видавництво «Право», 2015

УДК 342.52

С. В. Болдирєв, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Місце Верховної Ради України в системі органів державної влади

Проаналізовано законодавство України, що регулює правовий статус Верховної Ради України, детально звернено увагу на особливості взаємодії єдиного органу законодавчої влади з Президентом України, визначено пріоритетні напрями удосконалення статусу законодавчого органу України.

Ключові слова: *Верховна Рада України, організації державної влади, взаємодія вищих органів державної влади.*

У 1991 р. Україна здобула незалежність і вступила на шлях формування демократичної держави. При цьому основою формування нового політико-правового режиму повинна була стати організаційно-правова побудова вищих органів державної влади, завдяки якій забезпечувалась би відповідальна й ефективна робота всіх державних інституцій. Однак постійні спроби реформування за ніби європейським зразком системи вищих органів державної влади призвели до того, що традиційні конституційні ідеали розуміння місця і ролі кожного з цих органів

© Болдирєв С. В., 2015

(парламента, президента та уряду) були законодавчо спотворені. Тому базовий етап державного будівництва – прийняття цілісної несуперечливої Конституції до сьогодні ще не завершений, що дає нам змогу здійснювати пошук тієї оптимальної моделі організації публічної влади, за якої, зокрема, Верховна Рада України (далі – ВРУ) зможе втілювати образ сучасного європейського парламентаризму.

Проблеми правового статусу парламенту та місця його в системі вищих органів державної влади ставали предметом наукових досліджень таких науковців, як: М. О. Баймуратов, Ю. М. Бисага, В. І. Борденюк, В. П. Колісник, А. М. Колодій, Н. А. Мяловицька, В. Ф. Опришко, А. О. Селіванов, В. О. Серьогін, С. Г. Серьогіна, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, Ю. О. Фрицький та ін.

ВРУ за конституційним визначенням (ст. 75) є парламентом, тобто одним із органів державної влади в Україні. Як виборна представницька установа, яка обирається народом (виборчим корпусом), ВРУ є єдиним органом, який представляє інтереси Українського народу, тобто виражає його суверенну волю (Преамбула Конституції України) [6, с. 105]. Аналізуючи концептуальні підходи щодо розуміння правової природи парламенту, сформовані в сучасній вітчизняній конституційно-правовій науці (В. С. Журавський, Л. Т. Кривенко, М. О. Теплюк, В. С. Чиркін), учені слушно зазначають про його «першість серед рівних». Як правильно відмітила І. Є. Словська, незважаючи на загальновизнану рівноправність усіх ланок державного апарату, саме законодавча інституція декларує основи конституційного ладу і правового статусу особи. Дискусії про представницький характер парламенту, його місце і роль у системі державного апарату не мають за мету применшити значення інших органів державної влади. Кожна з ланок є необхідною і невід'ємною складовою влади й наділена особливим конституційно-правовим статусом. Але призначення саме парламенту полягає у вираженні волі народу та наданні їй загальнообов'язкового характеру шляхом прийняття законів [21, с. 14]. Разом із тим слід пам'ятати, що ВРУ як загальнонаціональний парламент є складовою загальної системи інститутів влади, які,

у свою чергу, окремо не володіють монополією на формування політичної волі народу.

У цьому контексті необхідно відмітити, що державна влада реалізується не через один чи декілька державних органів, а через взаємовідносини та функціонування всієї системи публічно-правових інституцій, яким делеговано право цю владу здійснювати. Саме тому правильними є підходи тих конституціоналістів, які розглядають питання місця парламенту у системі вищих органів державної влади через особливості взаємодії та взаємовпливу цих органів один на одного [2, с. 166]. По суті, на нашу думку, це дозволяє ученим вникати у справжню динаміку конституційного законодавства – вивчати дійсний механізм реалізації на практиці ідеї поділу гілок влади та визначати те, яка роль відведена парламенту на сучасному етапі державотворення.

У зв'язку з наведеним вище для становлення місця ВРУ у системі органів державної влади необхідно перш за все визначати особливості взаємодії її з: 1) Президентом України; 2) Кабінетом Міністрів України; 3) органами судової влади. З огляду на те, що висвітлення всіх указаних питань в одній науковій статті ми не в змозі, то доцільним буде тут обмежитись дослідженням законодавчого регулювання лише взаємовідносин ВРУ та Президента України.

Основним (а стосовно ВРУ та Президента України – єдиним) засобом нормативно-правового закріплення компетенції вищих органів державної влади є Конституція України. Це означає, що жоден із цих органів не може брати на себе вирішення питань, які не віднесені до його повноважень Конституцією України. Такий характер повноважень парламенту відображений у ч. 2 ст. 85 Конституції України, за змістом якої ВРУ крім повноважень, визначених частиною першою цієї статті, здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання. Аналогічний характер конституційного статусу Президента України випливає зі змісту п. 31 ч. 1 ст. 106 Конституції України, відповідно до якого Президент України здійснює інші повноваження (крім тих, про які йдеться у цій статті), визначені Конституцією України [1, с. 465]. Отже, перелік повноважень ВРУ та Президента України ви-

черпно визначений у Конституції України. Звичайними законами ані на главу держави, ані на парламент не можуть покладатись додаткові повноваження, не передбачені Основним Законом України [4, с. 14].

Системний аналіз конституційних норм дозволяє стверджувати, що взаємодія ВРУ та Президента відбувається у процедурах: 1) законотворення; 2) формування органів державної влади; 3) припинення повноважень ВРУ; 4) дострокового припинення повноважень Президента України; 5) спільної реалізації контрольних повноважень; 6) уведення воєнного або надзвичайного стану; 7) участі в конституційних церемоніях тощо.

Як зазначає О. С. Псалтирник, законодавчий процес у ВРУ є юридично визначеною сукупністю стадій по створенню законів, у межах яких у певній послідовності здійснюються відповідні дії ВРУ, суб'єктами права законодавчої ініціативи, громадянами, що беруть участь в обговоренні законопроектів, Президентом, а у випадках, вказаних законом, – також Конституційним Судом у порядку, встановленому Конституцією, законом про Регламент ВРУ та іншими законами, виданими на основі Конституції [19, с. 85].

Реалізація права на законодавчу ініціативу (ст. 93 Конституції України). Це положення дублюється ч. 1 ст. 89 Регламенту ВРУ. Основною формою реалізації права законодавчої ініціативи визнається офіційне внесення до парламенту готового законопроекту уповноваженим суб'єктом [9, с. 593]. Президент реалізує згадане право нарівні з іншими суб'єктами, зокрема народними депутатами та Кабінетом Міністрів України. Проте ч. 2 ст. 93 Основного Закону закріплює обов'язок парламенту позачергово розглядати законопроекти, подані Президентом і визначені ним як невідкладні. Жодних інших очевидних преференцій законодавство главі держави не надає [21, с. 21].

Нарешті, результатом законодавчої взаємодії ВРУ і Президента України є або підписання прийнятого закону, або його ветування. При цьому необхідно звернути увагу на норми ст. 94 Конституції України, відповідно до яких Президент України протягом п'ятнадцяти днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання, та офіційно оприлюднює його або

повертає закон зі своїми вмотивованими і сформульованими пропозиціями до ВРУ для повторного розгляду [10]. Як правильно зауважив П. Т. Манюк, надане Президенту право вето є дієвим механізмом не тільки впливу президента як арбітра між ланками влади на законодавчий орган, але й реальним заходом, спрямованим на захист Конституції [13, с. 89].

Однією зі сфер взаємодії ВРУ з Президентом України є відносини спільного формування органів державної влади. У цьому випадку парламент та Глава Держави виступають по відношенню один до одного або як орган, що надає згоду на призначення посадової особи, або ж як орган, який за згодою іншого її призначає. За поданням Президента України ВРУ призначає Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; за поданням Прем'єр-міністра України призначає інших членів Кабінету Міністрів України, Голову Антимонопольного комітету України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільняє вказаних осіб з посад, вирішує питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, призначає і звільняє Голову Служби безпеки України, Голову Національного банку України, членів Центральної виборчої комісії. ВРУ надає згоду на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України [5, с. 5].

Важко не погодитись з думками тих учених, які стверджують, що вказані спільні повноваження Президента та ВРУ при призначенні на вищі державні посади вимагають від них високої взаємної довіри, згоди в державних інтересах. Тому, як правильно зазначає Н. М. Желих, дуже важливо, щоб процес реалізації спільних повноважень «був побудований на тому, що гілки влади могли справляти конструктивний вплив один на одну, спонукаючи знаходити консенсус, шукати взаємоприйнятні рішення з метою забезпечення загальної рівноваги державної влади» [7].

Не менш важливою сферою взаємодії ВРУ та Президента України є питання дострокового припинення повноважень один одного. Зокрема, ст. 108 Конституції України передбачає чоти-

ри випадки дострокового припинення повноважень Глави Держави: 1) відставка; 2) неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я; 3) усунення з поста в порядку імпічменту; 4) смерть. При цьому необхідно звернути увагу, що роль парламенту щодо кожної із зазначених підстав є різною. Зокрема, якщо у процесі усунення Президента України в порядку імпічменту ВРУ виступає контролюючим органом [12, с. 174], то у випадку відставки Глави Держави за власним бажанням єдиний орган законодавчої ініціативи лише заслуховує його заяву і не більше.

Згідно зі ст. 90 Конституції України Президент України має право достроково припинити повноваження ВРУ, якщо: 1) протягом одного місяця у ВРУ не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. 83 Конституції; 2) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів України; 3) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Рішення про дострокове припинення повноважень ВРУ приймається Президентом України після консультацій з Головою ВРУ, його заступниками та головами депутатських фракцій у ВРУ [10].

О. В. Олькіна цілком слушно зауважує, що інститут дострокового припинення повноважень є невід'ємним елементом механізму взаємного контролю, засобом реагування на порушення конституційного законодавства, вирішення конституційних конфліктів, спонукання учасників конституційно-правових відносин до консолідації та єдності, забезпечення безперервності функціонування державних органів [14, с. 12].

Однією з головних сфер взаємодії парламенту та Президента України є реалізація ними контрольних повноважень. Зауважимо, що такі повноваження умовно поділяються на: 1) ті, які реалізуються спільно; 2) ті, які реалізуються по відношенню один до одного. До контрольних повноважень, що реалізуються вказаними суб'єктами спільно, можна віднести: а) права та обов'язки Президента та ВРУ щодо відставки Кабінету Міністрів України у зв'язку з процедурою прийняття ВРУ резолюції недовіри [15]; б) права та обов'язки Президента та ВРУ щодо

звільнення з посад Президентом України Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України тощо. У цьому контексті більшість науковців слушно наголошують на специфіці такої організації державної влади у змішаній республіці, оскільки очевидним виявом її є подвійна підконтрольність та відповідальність уряду перед парламентом і президентом [8, с. 100].

До контрольних повноважень, що реалізуються ВРУ та Президентом України стосовно один одного, можна віднести: а) інститут імпічменту Президента України; б) заслуховування ВРУ щорічних та позачергових послань Президента України тощо.

Не менш важливою правовою сферою взаємодії парламенту та Президента України є процедура введення воєнного або надзвичайного стану. Наприклад, надзвичайний стан має спеціальний порядок введення – в Україні або в окремих її місцевостях вводиться тільки Указом Президента України й підлягає обов'язковому затвердженню ВРУ [11, с. 16]. Детальна процедура взаємодії цих органів у зв'язку з введенням режиму воєнного або надзвичайного стану на виконання положень статей 83, 85, 106 Конституції України регламентується статтями 189–191 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [18], Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» [17], Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [16]. На вагомості парламентської складової у зовнішньополітичній діяльності України під час затвердження ВРУ указів Глави Держави про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні наголошує А. О. Трутенко [22, с. 159].

Не вдаючись до конкретного аналізу особливостей взаємодії ВРУ та Президента України щодо введення та скасування відповідних правових режимів, відмітимо, що сьогоднішні реалії в нашій державі лише актуалізують необхідність чіткої законодавчої регламентації та деталізації відповідних процедур, оскільки лише таким чином можливе запобігання в Україні вирішенню загальнодержавних проблем політичними, а не державно-правовими засобами.

Взаємовідносини ВРУ та Президента України мають місце також у випадках проведення конституційних церемоній, що передбачені чинним законодавством України. Зокрема, згідно з ч. 4 ст. 14 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» на урочисте засідання Верховної Ради з нагоди складення присяги новообраними народними депутатами запрошується Президент України [18]. Згідно з ч. 1 ст. 104 Конституції України новообраний Президент України вступає на пост не пізніше ніж через тридцять днів після офіційного оголошення результатів виборів, з моменту складення присяги народові на урочистому засіданні ВРУ [10]. У цьому контексті необхідно відмітити вагомість таких конституційних процедур, оскільки, як зазначає О. В. Батанов, їх реалізація має значення конституційного юридичного факту, з яким пов'язують виникнення, зміну чи припинення конституційно-правових відносин [3, с. 116].

На завершення необхідно зазначити, що, незважаючи на законодавчу презумпцію, поділ влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову, парламент нашої держави відіграє важливу роль лише тоді, коли у його діяльності також забезпечується ефективна взаємодія з іншими гілками влади. Як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні № 17-рп/2004 від 18 листопада 2004 р., здійснення державної влади на засадах її поділу не виключає взаємодії органів державної влади, однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [20].

Підсумовуючи все зазначене вище, необхідно сказати, що пріоритетним напрямом удосконалення інституту парламенту в Україні є конкретизація нормативно-правових актів, що регламентують його взаємодію з іншими органами державної влади, забезпечення їхньої узгодженості, усунення прогалин у законодавстві. Водночас головні завдання, які ставляться перед державотворцями сьогодні, необхідно зводити перш за все до пошуку оптимальної моделі взаємодії ВРУ з Президентом України, урядом та судовою гілкою влади.

Список використаних джерел

1. Административное право Украины [Текст] : учебник / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук [и др.] ; под ред. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
2. Ализода, З. Становление и развитие института парламента в Республике Таджикистан: конституционно-правовое исследование [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / Зариф Ализода ; Тадж. нац. ун-т. – Душанбе, 2014. – 334 с.
3. Батанов, О. Б. Інавгурація президента як інститут конституційного права: аксіологічні та онтологічні засади [Текст] / О. Б. Батанов // Часопис Київ. ун-ту права. – 2011. – № 4. – С. 114–119.
4. Взаємодія Верховної Ради України із суб'єктами державного управління: історія та сучасний стан [Текст] : наук. розробка / В. А. Гошовська, Н. Б. Ларіна, Л. А. Пашко та ін. ; за заг. ред. В. А. Гошовської. – К. : НАДУ, 2013. – 48 с.
5. Взаємодія Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України в умовах конституційних змін [Текст] / авт.-упоряд.: В. Тимощук, О. Струц. – К., 2006. – 28 с.
6. Георгіца, А. Законодавча влада: поняття, правова природа, місце і роль у системі органів публічної влади [Текст] / А. Георгіца // Право України. – 2009. – № 11. – С. 100–116.
7. Желих, Н. М. Закордонний досвід взаємодії гілок державної влади [Електронний ресурс] / Н. М. Желих // Державне управління: теорія та практика. Електронне наукове фахове видання. – 2008. – № 2. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2008–2/doc_pdf/zhelyh. pdf33.
8. Золотарев, В. Конституционная реформа и ее последствия [Текст] / В. Золотарев // Конституционная реформа: экспертный анализ. – Харьков : Фолио, 2004. – 184 с.
9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] : в 4 т. / рук. авт. кол. и отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1996. – Т. 1–2: Общая часть. – 757 с.
10. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Кузніченко, С. О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Науково-практичний коментар [Текст] / С. О. Кузніченко. – Х. : Право, 2015. – 164 с.
12. Майданник, О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / О. О. Майданник ; Каб. Міністрів України, Нац. аграр. ун-т. – К., 2008. – 632 с.
13. Манюк, П. Т. Право вето Президента України у контексті правової охорони Конституції України [Текст] / П. Т. Манюк // Порівн.-аналіт. право. – 2013. – № 3–2. – С. 87–89.

14. Олькіна, О. В. Конституційний інститут дострокового припинення повноважень вищих посадових осіб України: розвиток законодавства та юридичної практики [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. В. Олькіна ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О., 2011. – 21 с.
15. Про Кабінет Міністрів України [Текст] : Закон України від 27.02.2014 № 794 // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 828.
16. Про правовий режим воєнного стану [Текст] : Закон України від 12.05.2015 № 389 // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 28. – Ст. 1509.
17. Про правовий режим надзвичайного стану [Текст] : Закон України від 16.03.2000 № 1550 // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
18. Про Регламент Верховної Ради України [Текст] : Закон України від 10.02.2010 № 1861 // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 14. – Ст. 412.
19. Псалтирник, О. С. Роль і місце українського парламенту в системі органів державної влади [Текст] / О. С. Псалтирник // Наукові праці. Науково-методичний журнал. – 2006. – Т. 40. Вип. 27. – С. 83–86.
20. Рішення Конституційного Суду України від 18 листопада 2004 р. № 17-рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-04.
21. Словська, І. Є. Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму: конституційно правове дослідження [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / І. Є. Словська. – Одеса, 2014. – 47 с.
22. Трутенко, А. О. Роль Верховної Ради України у формуванні та реалізації зовнішньої політики держави [Текст] / А. О. Трутенко // Панорама політол. студій. – 2012. – Вип. 9. – С. 158–164.

С. В. Болдырев

Место Верховной Рады Украины
в системе органов государственной власти

Проанализировано законодательство Украины, регулирующее правовой статус Верховной Рады Украины, детально обращено внимание на особенности взаимодействия единого органа законодательной власти с Президентом Украины, определены приоритетные направления совершенствования статуса законодательного органа Украины.

Ключевые слова: *Верховная Рада Украины, организации государственной власти, взаимодействие высших органов государственной власти.*

S. V. Boldirev

Position of Verkhovna Rada of Ukraine in the system of public authorities

In this scientific article the author analyzes the legal status of the sole body of legislative power in Ukraine. The scientist points out that the present constitutional and legal status of the Verkhovna Rada of Ukraine can be determined only by examining the features of the interaction of this body with other state authorities of Ukraine. According to the author, this approach allows to display the real dynamics of constitutional law. For the formation of parliament position in the system of government, the author claims that the first step is to determine the interaction of Verkhovna Rada of Ukraine with: 1) the President of Ukraine; 2) the Cabinet of Ministers of Ukraine; 3) the judiciary.

Because of the small size of the article the author analyzes only the features of interaction the Parliament of Ukraine and the President of Ukraine. The scientist says that this interaction occurs in procedures of: 1) legislative; 2) formation of government; 3)early termination of powers of Parliament; 4) early termination of powers of the President of Ukraine; 5) implementation of joint control powers; 6) providing of martial law or a state of emergency; 7) participation in the constitutional ceremonies and more.

At the end the author pay attention to one of the decision of Constitutional Court of Ukraine, which provides the need of interaction between branches of public authorities, despite the presumption of their division.

In conclusion of the article, the author argues that the priority direction for Ukraine today is to develop specification regulations of interaction of the Parliament of Ukraine with other public authorities, to ensure coherence, gaps in legislation.

Keywords: *Verkhovna Rada of Ukraine, state authorities, interaction of the bodies of state authorities.*

УДК 342.533(477)

Н. С. Погребняк, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Методи діяльності Апарату Верховної Ради України (класифікація за призначенням)

У статті здійснюється класифікація методів діяльності Апарату Верховної Ради України за призначенням; виявляються проблемні аспекти їх застосування та пропонуються шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: *методи діяльності Апарату Верховної Ради України, Апарат Верховної Ради України, парламент.*

У юридичній науковій літературі існує безліч класифікацій методів діяльності органів державної та публічної влади, органів місцевого самоврядування. Останнім часом з'явилися праці харківської наукової школи у сфері державного будівництва та місцевого самоврядування з розробки проблеми методів діяльності допоміжного апарату глави держави [див.: 2; 11; 1]. Однак малорозробленою залишається проблема методів діяльності апарату парламенту.

З'ясування цієї проблеми щодо Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат) надзвичайно актуальне, адже за допомогою методів окреслюється змістовна сторона діяльності, реалізуються форми діяльності.

© Погребняк Н. С., 2015

Метою цієї статті є проведення класифікації методів діяльності Апарату, з'ясування їх змісту, виявлення проблемних аспектів їх реалізації, пошук можливих шляхів їх розв'язання.

Матеріал про розробку методів діяльності апарату парламенту та його посадових осіб знаходимо у наукових працях С. В. Бошно, О. М. Держалюка, А. Д. Доржиєва, І. О. Здзеби, А. М. Колодія, Ю. В. Мєдної, В. П. Нагребельного, А. Ю. Олійника, Е. В. Охотського, М. Ю. Парамонової, М. Я. Швеця та ін.

Методи діяльності Апарату – це обумовлені метою діяльності засоби практичної реалізації завдань апарату парламенту, прийоми, способи здійснення ним, його структурними підрозділами і службовими особами повноважень, що охоплюються функціями апарату парламенту [16, с. 161–162]. У науковій літературі до методів діяльності апарату парламенту відносять: психологічні і соціологічні; адміністративно-організаційні та економічно-організаційні (А. Д. Доржиєв); методи прямої (адміністративні) та побічної (економічного і морального стимулювання, ідейно-політичного впливу) дії (Д. Н. Бахрах) та адміністративний і економічний (А. А. Атаєв) методи [5, с. 140]. За призначенням для Апарату прийнятною є визнана у вітчизняній науковій літературі класифікація методів діяльності органів публічної влади на правові, організаційні і соціально-психологічні [4, с. 63–64].

Серед правових методів правознавці виокремлюють методи загального та індивідуального регулювання, встановлення нормативних вимог (метод стандартизації), а також методи уповноважування, зобов'язування та заборони [4, с. 69]. Ці методи є прийнятними і в організації роботи Апарату. Так, за допомогою методів загального регулювання визначаються умови стажування в структурних підрозділах Апарату слухачами академій, студентами та аспірантами вищих навчальних закладів, інтернами (далі – студентами) тощо. Для цього розробляються відповідні нормативно-правові акти, укладаються угоди про співробітництво між вищими навчальними закладами і Апаратом, затверджуються програми, рішення Керівника Апарату за зверненням керівників вищих навчальних закладів. Ініціаторами проходження практики (стажування) студентів готується подання, де за-

значається, зокрема, термін практики (стажування), кількість студентів [20].

За допомогою засобу зобов'язання нормативно визначаються, зокрема, вимоги щодо порядку формування кадрового резерву для державної служби. Так, особа, яка є претендентом на зарахування до кадрового резерву, зобов'язана подати: заяву на ім'я Керівника Апарату про включення до кадрового резерву, особову картку, копії документів про вищу освіту, особистий план роботи, затверджений керівником структурного підрозділу [21].

Використання методу уповноваження надає, наприклад, право участі у проведенні конкурсного відбору на заміщення вакантних посад державних службовців в Апараті керівникам (представникам) структурних підрозділів Апарату, науковцям, фахівцям відповідних галузей або сфер діяльності. За допомогою методу заборони визначаються категорії осіб, які не допускаються до участі у конкурсі [19].

Правові методи пов'язані з засобами розроблення та прийняття нормативних та юридичних актів в Апараті. Порядок їх реалізації є частково процесуально-регламентованим і знаходить своє відображення в Порядку роботи з документами у Верховній Раді, затвердженому розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 травня 2006 р. № 448 (далі – Положення про порядок роботи з документами). Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 р. № 742-VII відновлено повноваження Голови Верховної Ради з реалізації організаційної функції та координації органів парламенту, яке у період з моменту визнання Конституційним Судом України неконституційними змін до Основного Закону від 8 грудня 2004 р. згідно з Рішенням від 30 вересня 2010 р. № 20-рп/2010 фактично виконував Керівник Апарату. А це і повноваження з видання розпоряджень з питань організації роботи як Верховної Ради, так і Апарату, в тому числі про порядок підготовки документів та діловодства у Верховній Раді, інструкцій, положень, рекомендацій тощо. Однак на той час це нормативно не було врегульовано. Разом з тим виникає питання про легітимність таких локальних актів, що розробляються,

погоджуються (затверджуються) керівництвом, як пам'ятки, методичні матеріали, методичні рекомендації тощо. Ці документи були розроблені структурними підрозділами без відома Комітету з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради та без затвердження Головою парламенту [22, с. 20–21].

Серед організаційних методів, що мають універсальний характер [4, с. 64], для Апарату є прийнятними: планування, інформаційного забезпечення, розробки рішення, організації виконання, контролю за виконанням, координації діяльності, роботи з кадрами.

Використання методу планування здійснюється як у межах зовнішньо-, так і внутрішньоорганізаційної діяльності Апарату. У законотворчій діяльності за його допомогою упорядковується великий потік законодавчих ініціатив, визначається пріоритетність сфер суспільних відносин, що потребують правового врегулювання, погоджуються дії гілок влади [12, с. 59].

Практика планування в нашій державі починається з 1995 р., коли Інститут законодавства та Секретар Верховної Ради розробили методологію планування законодавчої діяльності і формування плану законодавчих робіт [15, с. 141].

У рамках внутрішньоорганізаційної діяльності плани роботи підрозділів Апарату затверджуються керівниками цих підрозділів, мають бути узгоджені з планами роботи парламенту в цілому. При цьому перспективне планування поєднується з поточним плануванням [4, с. 104]. Перспективний план є орієнтовним, а передбачені в ньому заходи конкретизуються у поточних планах законодавчих робіт. Щорічно Верховна Рада ухвалює план співробітництва з парламентами іноземних держав згідно зі ст. 204 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI.

Удосконалення планування і технології законотворчого процесу на науковій основі має враховувати стратегічний розвиток країни [23, с. 41]. А для цього у законотворчій діяльності повинен широко застосовуватися метод прогнозування як різновид методу планування. Юридичне прогнозування породжує проблему підготовки колективів спеціалістів з прикладного юридичного

аналізу і прогнозування в законотворчій діяльності [14, с. 22]. Суттєвим фактором полегшення роботи Апарату в частині підготовки висновків на законопроекти, прогнозу можливих наслідків застосування майбутніх законів, мають стати експертні колективи академічних закладів із залученням фахівців у різних галузях науки, виробництва і т. п. (лінгвістики, економіки, фінансів, інновацій тощо). Адже основна проблема законотворення в Україні – низький рівень підготовки фахівців зі знаннями розробки нормативно-правових актів. Як наслідок, Апарат змушений готувати висновки на 80–90% «неперспективних» проектів законів, витрачати час на підготовку до розгляду проектів про внесення змін до законів, основна частка яких складає 76% від зареєстрованих законопроектів і 56% від ухвалених законів [16, с. 105].

Реалізація методу інформаційного забезпечення ускладнена перевантаженням паперовою роботою. Так, роздрукування законопроектів протягом однієї сесії потребує щонайменше 20 тонн паперу. В цілому середня величина витрат за десять сесій однієї каденції складає 4 млн грн [3].

Для кожного з видів інформаційної діяльності характерна сукупність специфічних прийомів і способів здійснення [4, с. 65]. Так, розповсюдження інформації здійснюється через фельд'єгерську службу (в основному щодо листування Голови Верховної Ради), поштовий, телефонний та факсимільний зв'язок, розміщення на веб-сайті парламенту, веб-сторінках комітетів та структурних підрозділів Апарату, в мережі Інтернет, шляхом опублікування в журналі «Віче», газеті «Голос України», інших друкованих засобах масової інформації. Доведення інформації про діяльність Апарату до громадськості – через засоби масової інформації (газети, журнали, телебачення), Інтернет, соціальні мережі, шляхом проведення тренінгів, семінарів, «круглих столів», телефонних консультацій, надання інтерв'ю, відповідей на запити та звернення громадян тощо. Однак залишаються не досить змістовними і комплектними електронні сторінки окремих структурних підрозділів Апарату.

Характер методу координації обумовлений особливостями відносин і зв'язків між структурними утвореннями і посадовими

особами Апарату (внутрішньоорганізаційні зв'язки), зв'язками з зовнішніми суб'єктами (зовнішньоорганізаційні зв'язки) – європейськими і міжнародними структурами (зв'язки наднаціонального чи міжнародного характеру), органами державної та публічної влади, громадськістю (зв'язки національного характеру). Метод координації має арсенал різноманітних засобів. Так, правові засоби координації мають місце в ході прийняття спільних або погоджених документів, участі в реалізації певних програм. Зокрема, за договорами у вітчизняних навчальних закладах різних типів підвищили кваліфікацію: у 2010 р. – 49, у 2011 р. – 108, у 2012 р. – 96 та у 2013 р. – 102 працівники [7–10]. Інституційні, організаційні, інформаційні та матеріально-фінансові засоби методу координації нині активно застосовують в ході роботи у вітчизняному парламенті місії Європарламенту на чолі з Петом Коксом, яка готує пропозиції до реформування Верховної Ради, у тому числі щодо Апарату [24, с. 2], в рамках виконання Меморандуму про взаєморозуміння і співробітництво між Верховною Радою та Європейським парламентом про спільні рамки парламентської підтримки та підвищення інституційної спроможності від 3 липня 2015 р.

У межах внутрішньоорганізаційної діяльності для Апарату є прийнятними засоби та прийоми роботи з кадрами, класифікація яких надана науковцями у сфері державного будівництва [4, с. 66]. Дієвим способом підвищення кваліфікації службовців Апарату є короткочасні курси лекцій, семінарів й обговорень з пріоритетних законодавчих питань та з актуальних питань щоденної діяльності персоналу, ознайомчі поїздки для вивчення практики врядування в інших країнах, залучення закордонних консультантів для консультації підрозділів Апарату, проведення для українських громадян заходів і семінарів, спрямованих на розширення знань щодо їх ефективного доступу до законодавчого процесу, підготовка публікацій з аналізом конкретних спеціалізованих тем.

З метою оперативного, ефективного вирішення проблеми і вироблення законних, економічних рішень застосовується метод вироблення рішень [4, с. 66]. Керівник Апарату згідно з абз. 10 п. 15 Положення про Апарат Верховної Ради [17] і його

заступники згідно з підп. 4.8.1 п. 4.8 розд. 4 Положення про порядок роботи з документами [18] видають документи організаційно-розпорядчого характеру (розпорядження). На жаль, нормотворцем не конкретизовано «інші нормативні документи» (підп. 9.2.1 п. 9.2 розд. 9 Положення про порядок роботи з документами [18]), що видаються в Апараті. Тому прийняття закону про нормативно-правові акти, який ще з кінця 1994 р. розроблявся вченими-правознавцями харківської школи на чолі з професором М. І. Пановим, сприятиме врегулюванню статусу нормативних актів, а також актів, що приймаються посадовими особами Апарату. Невирішеною в науці залишається і проблема уніфікації висновків правових експертиз [6].

Положення про порядок роботи з документами [18] диктує певні вимоги до форми і змісту кожного виду службового документа, способів організації роботи з ним. Так, способами погодження проектів документів можуть бути: візування (внутрішнє погодження); проставляння відповідного грифу або вказівка номера, дати листа (зовнішнє погодження). Способами погодження документів є: підписання, затвердження, проставляння печатки.

Використання методу організації виконання рішень як у внутрішньозабезпечувальній, так і в зовнішньозабезпечувальній діяльності Апарату, необхідне для реалізації ним як власних завдань (наприклад, щодо підготовки листа з викладенням конкретних пропозицій), так і зовнішніх завдань, доведених керівництвом парламенту (зокрема, щодо виконання договору на виконання робіт або надання послуг).

Метод контролю є сукупністю способів і прийомів перевірки виконання рішень, завдань, доручень, виявлення допущених відхилень і визначення шляхів усунення наявних недоліків [4, с. 68]. Один із прийомів перевірки виконання рішення – встановлення строку виконання юридичного документа (розпорядження). Він обчислюється в календарних днях з дня його підписання (затвердження) і визначається: конкретною датою виконання; терміном, визначеним керівництвом Апарату у відповідній резолюції (у випадку, якщо строк не зазначений); позначкою «Терміново» (протягом 7 днів). Строк

виконання документа може бути змінений (подовжений), за винятком, як правило, строку виконання документа чи доручення з позначкою «Терміново» та відповідних резолюцій [18].

Досить суперечливим є механізм попереднього контролю Апаратом за дотриманням встановлених вимог до оформлення законопроектів щодо: строку перевірки відповідності законопроекту вимогам ст. 90 та ст. 91 Регламенту Верховної Ради; відмови Апарату у реєстрації законопроектів; дублювання реєстраційних повноважень Апаратом та Комітетом з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради; проведення експертизи в частині виявлення впливу законопроекту на доходну та (або) видаткову частини бюджету і виконання закону про Державний бюджет у поточному бюджетному періоді та контролю за відповідністю законопроектів вимогам Конституції України [13, с. 16–18].

Використання соціально-психологічних методів у роботі Апарату базується на мистецтві впливу на соціально-психологічний клімат та працездатність працівників Апарату, на розробці ефективної моделі по досягненню балансу у співвідношенні дій і взаємовідносин як всередині колективу, так і з народними обранцями та громадськістю, що в основі має єдину мету – супроводження депутатської діяльності у прийнятті виконуваних та стабільних законів. Застосування методів соціологічних досліджень, соціального прогнозування і соціального планування в роботі Апарату передбачає наявність у фахівців глибоких спеціальних знань, аналітичних навиків, достатнього досвіду роботи у політичній сфері. За якісним складом станом на 31 грудня 2013 р. персонал працівників Апарату є достатньо професійним. 98,3% службовців Апарату мають повну вищу освіту. 15,9% від облікової кількості штатних працівників мають науковий ступінь. Є 1 винахідник і раціоналізатор [10]. Більше третини опитаних народних депутатів України шести скликань вважає, що переважна більшість персоналу законодавчого органу (від 75% до 100% працівників) має належну кваліфікацію. Майже половина парламентаріїв-респондентів у кожному з шести опитувань (менше половини в останньому з них) допускає, що від 50% до 75% штатних працівників мають необ-

хідні фахові навички. Попри це існує нагальна потреба у введенні нових посадових одиниць: фахівців, відповідальних за аналіз економічних і бюджетних наслідків законопроектів тощо [25, с. 24–25].

Отже, розв'язання проблеми методів діяльності Апарату можливе шляхом: 1) введення автоматизованої системи безперервного планування, обліку, аналізу та прогнозування законопроектних робіт на основі критеріїв рейтингової ваги, нормативів часу, необхідних на обробку законопроекту і кінцевих дат розгляду законів; 2) вирішення проблеми підготовки колективів спеціалістів з розробки проектів нормативно-правових актів, з прикладного юридичного аналізу і прогнозування шляхом введення нової галузі знань у системі юридичних наук – «юридична техніка», а до переліку спеціальностей юридичних наук – нової спеціальності – «законотворча та законодавча техніка; нормотворча техніка»[1]; 3) закріплення за Національною академією правових наук України статусу експертної установи з надання висновків на внесені на розгляд Верховною Радою законопроекти[2]; 4) забезпечення комплектності електронних сторінок кожного структурного підрозділу Апарату, використання новітніх технічних засобів: електронних консультаційних форумів, телефонних зустрічей, онлайн-опитувань, дискусійних груп та консультацій щодо законів або інших важливих питань, блогів, соціальних мереж; 5) введення електронного врядування на парламентському рівні з метою сприяння удосконаленню планування законопроектних робіт, зменшенню навантаження на персонал Апарату, а також забезпеченню комп'ютерних перекладів інформації і документів, що розміщена на веб-сайтах парламентів зарубіжних країн, на українську мову[3]; 6) прийнят-

[1] Це може бути й інша назва.

[2] Однією з форм її роботи має бути співпраця з науково-дослідними установами інших галузевих академій, аналітичними центрами та представниками громадськості, що включає такі форми, як утворення експертних майданчиків, лабораторій тощо.

[3] При цьому доступ до перекладачів має бути забезпечений не тільки для парламентаріїв і працівників Апарату, а й для учасників системи координат «громадяни – парламент» та «бізнес – парламент».

тя єдиного системоутворювального законодавчого акта – закону про нормативно-правові акти, який би унормував питання змісту, структури, процесу прийняття нормативно-правових актів; визначив систему, види та ієрархію нормативно-правових актів, місце в ній актів Апарату; 7) запровадження вестмінстерської моделі моніторингу законодавства на основі інституту дозаконодавчої (проектів законів) та післязаконодавчої (прийнятих законів протягом п'яти років їх дії) експертизи сприятиме мінімізації дефектних законів; усуненню дублювання контрольних повноважень щодо реєстрації законопроектів Апаратом та Комітетом з питань Регламенту, депутатської етики та забезпечення діяльності Верховної Ради.

Оскільки діяльність Апарату в процесі законотворчості, що є ядром юридичної техніки, пов'язана з застосуванням різноманітних її прийомів і засобів, то до арсеналу методологічної бази його функціонування за широкого підходу слід віднести і методи, що слід класифікувати за використанням методологічної бази юридичної техніки як учасника законотворчості, що буде перспективним напрямом розробки цієї проблеми.

Список використаних джерел

1. Бакумов, О. С. Правові засади функціонування Секретаріату Президента України [Текст] / О. С. Бакумов // Актуальні проблеми конституційного права та державотворення : зб. наук. пр. : [у 2 ч.] / Хмельн. ун-т упр. та права ; [редкол.: В. М. Олуйко (голова) та ін.]. – Хмельницький : ХУУП, 2008. – Ч. 2. – С. 5–6.
2. Битяк, Ю. П. Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід [Текст] / Ю. П. Битяк, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – Х. : Оберіг, 2012. – 140 с. – (Серія «Наукові доповіді»; вип. 6).
3. [Голова Верховної Ради України ...] [Електронний ресурс] // Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. – Режим доступу: http://iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/Povidomlennya/50722.html.
4. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2013. – 360 с.
5. Доржиев, А. Д. Правовое положение аппарата Народного Хурала Республики Бурятия [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Доржиев Алдар Джангарович. – Томск, 2007. – 222 с.

6. Евсеева, М. В. Проблемы правового регулирования экспертизы законопроектов и пути его совершенствования [Текст] / М. В. Евсеева // История государства и права. – 2009. – № 1. – С. 5–8.
7. Звіт про кількість працівників Апарату Верховної Ради України, їхній якісний склад та професійне навчання за 2010 р. // Державне статистичне спостереження: Форма № 6-ПВ (річна) / Лист Керівника Апарату ВР України В. Зайчука за №15/60-32 від 29.07.2011 р. [Із власних матеріалів].
8. Звіт про кількість працівників Апарату Верховної Ради України, їхній якісний склад та професійне навчання за 2011 р. // Державне статистичне спостереження: Форма № 6-ПВ (річна) / Лист керівника управління кадрів Апарату Верховної Ради України В. Максим'яка за №20-5/238 від 29.01.2014 р. [Із власних матеріалів].
9. Звіт про кількість працівників Апарату Верховної Ради України, їхній якісний склад та професійне навчання за 2012 р. // Державне статистичне спостереження: Форма № 6-ПВ (річна) / Лист керівника управління кадрів Апарату Верховної Ради України В. Максим'яка за №20-5/238 від 29.01.2014 р. [Із власних матеріалів].
10. Звіт про кількість працівників Апарату Верховної Ради України, їхній якісний склад та професійне навчання за 2013 р. // Державне статистичне спостереження: Форма № 6-ПВ (річна) / Лист керівника управління кадрів Апарату Верховної Ради України В. Максим'яка за №20-5/238 від 29.01.2014 р. [Із власних матеріалів].
11. Зозуля, О. І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності [Текст] : монографія / О. І. Зозуля ; за ред.: О. В. Марцеляк. – Х. : Харків юрид., 2008. – 303 с.
12. Калина, В. Ф. Юридическая техника [Текст] : учеб. для прикладного бакалавриата / В. Ф. Калина. – М. : Юрайт, 2015. – 291 с.
13. Ковриженко, Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України [Текст] / Д. Ковриженко // Часопис Парламент. – 2011. – № 1. – С. 2–42.
14. Нагребельний, В. Прогнозування в законодавчій діяльності [Текст] / В. Нагребельний // Віче. – 2010. – № 13. – С. 22–24.
15. Погорєлова, З. О. Проблемні питання законопроектування в контексті українського та міжнародного досвіду [Текст] / З. О. Погорєлова // Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. – 2015. – Вип. 32. – С. 140–145.
16. Погребняк, Н. С. Конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Погребняк Наталія Сергіївна. – Х., 2014. – 240 с.
17. Положення про Апарат Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Розпорядження Голови Верхов. Ради України № 769 від

25 серп. 2011 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/769/11-%D1%80%D0%B3.
18. Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України [Електронний ресурс] : Розпорядження Голови Верхов. Ради України від 25 трав. 2006 р. № 448. – Режим доступу: http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1069.1773.0.
19. Положення про проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців в Апараті Верховної Ради України : Розпорядження Керівника Апарату Верхов. Ради України від 15 берез. 2004 р. № 643 // Додаток до листа Керівника Апарату ВР В. Зайчука від 29.07.2011 р. за № 15/60-32 [Із власних матеріалів].
20. Порядок проходження практики (стажування) в Апараті Верховної Ради України : Розпорядження Керівника Апарату Верхов. Ради України від 3 берез. 2006 р. № 610 // Додаток до листа Керівника Апарату ВР В. Зайчука від 29.07.2011 р. за № 15/60-32 [Із власних матеріалів].
21. Порядок формування кадрового резерву для державної служби в апараті Верховної Ради України : Розпорядження Керівника Апарату Верхов. Ради України від 22 груд. 2006 р. № 10762 // Додаток до листа Керівника Апарату ВР В. Зайчука від 29.07.2011 р. за № 15/60-32 [Із власних матеріалів].
22. Сас, С. Заходи щодо вдосконалення роботи Апарату Верховної Ради України по забезпеченню діяльності Верховної Ради України та її органів [Текст] / С. Сас // Шляхи вдосконалення роботи Апарату Верховної Ради України – пріоритетні кроки : матеріали семінару у Верхов. Раді України, 23 листоп. 2010 р. – К., 2010. – С. 16–25.
23. Швець, М. Системна інформатизація законотворчого процесу: сучасність, зручність, прозорість [Текст] / М. Швець, І. Здзеба // Віче. – 2005. – № 3(156). – С. 39–42.
24. Шевчук, Ю. Роботу парламенту буде модернізовано [Текст] / Ю. Шевчук // Голос України. – 2015. – № 176. – С. 2.
25. Шосте опитування народних депутатів України [Текст] : звіт / Програма сприяння парламенту України II. – 2010. – 37 с.

Н. С. Погребняк

Методы деятельности Аппарата Верховной Рады Украины (классификация по назначению)

В статье осуществляется классификация методов деятельности Аппарата Верховной Рады Украины по критерию назначения; выявляют-

ся проблемные аспекты их применения и предлагаются пути их совершенствования.

Ключевые слова: *методы деятельности Аппарата Верховной Рады Украины, Аппарат Верховной Рады Украины, парламент.*

N. S. Pogrebniak

Methods of activity of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine (classification by purpose)

The author proposes to classify activity methods of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine (the Apparatus) by the purpose criterion based on the classification of activity methods of bodies of public administration recognized in Ukrainian scientific literature and which specialists in state building and local self-government divide into: legal, organizational and socio-psychological.

It was established that among legal methods, the Apparatus employs the following: general and individual regulation methods, regulatory requirement setting (standardization) method, and authorization, obligation and prohibition methods. The problem of legitimacy of local acts developed and visaed (approved) by senior officials as memos, methodological materials, methodological recommendations, etc. was highlighted.

The following methods were proposed to be included to the Apparatus’s organizational methods: planning, information support, development of decision, organization of implementation, implementation control, coordination of activity and personnel management. The problem of preparing teams of specialists in applied legal analysis and forecasting in lawmaking activity and the related problem of preparing conclusions for 80–90% of ‘unpromising’ draft laws were highlighted.

The problem of complicated realization of information support method due to the Apparatus’s overload with paperwork was highlighted.

It was established that the nature of coordination method stems from the particularities of relations and contacts between structural formations and officials of the Apparatus (internal relations) and relations with external subjects (external subjects) – European and international organizations as part of the implementation of joint programs (supranational or international relations), bodies of public administration and the broad public (national relations).

It was revealed that regulatory framework of the Apparatus’s activity requires clear list of regulatory documents that the Apparatus’s officials may adopt. As a result, passage of a law on regulatory acts was proposed.

It was established that realization by the Apparatus of control method regarding compliance with the applicable requirements to documentation of draft laws involves the following problems: period of verifying the draft law's conformity with the requirements of the Verkhovna Rada's Regulation; the Apparatus's decline of draft law's registration; duplication of registration powers by the Apparatus and the Verkhovna Rada Committee for Regulation, Member of Parliament Ethics and Operational Support; examinations for the purposes of establishing the draft law's effect on the budget's revenues and (or) expenditures and fulfillment of the Law on the State Budget in a current budget period and controlling the conformance of draft laws with requirements of the Constitution of Ukraine.

It was established that the Apparatus employs the following socio-psychological methods: sociological research (sociometry), social forecasting and social planning.

After analyzing the scientific problem, the author has proposed to: implement an automated system of continuous planning, accounting, analysis and forecasting of lawmaking works; solve the problem of preparing teams of specialists in development of draft regulatory acts, applied legal analysis and forecasting; ensure completeness of electronic pages of the Apparatus's every subdivision; introduce electronic government at parliamentary level, etc.

Keywords: *methods of activity of the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, parliament.*

УДК 342.5

О. Ю. Лялюк, кандидат юридичних наук, доцент Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади в системі територіальної організації влади в Україні

У статті аналізуються теоретичні та практичні питання організації та діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади в Україні, їх правовий статус, завдання діяльності, місце в системі територіальної організації влади.

Ключові слова: *виконавча влада, територіальна організація влади, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.*

Сучасний етап розвитку публічної влади в Україні позначається тенденціями децентралізації. Принцип децентралізації закріплено як універсальну засаду побудови адміністративно-територіального устрою України та керівну засаду управлінської діяльності, що здійснюється державною владою. Незважаючи на те, що цей принцип характерний для державно-владних повноважень, оскільки на рівні системи місцевого самоврядування діє принцип субсидіарності, він знайшов своє закріплення в преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування. Ця важлива засада покликана гарантувати здійснення місцевого самоврядування шляхом передачі повноважень суб'єктам цієї

© Лялюк О. Ю., 2015

публічної влади від держави. Водночас у системі державної виконавчої влади більшого поширення набуває не децентралізація, а деконцентрація владних повноважень, яка часто підміняє собою реальну децентралізацію. Застосування підходів деконцентрації дозволяє державі залишити в сфері її відання всі повноваження, які вона має, однак наблизити їх здійснення на певний рівень територіальної організації держави.

Одним із способів такого наближення виступає система територіальних органів центральних органів виконавчої влади. Юридичне закріплення ця система державних інституцій одержала на рівні Закону України «Про центральні органи державної виконавчої влади» та окремих підзаконних актів. Конституція України майже не регламентує організаційно-функціональні засади центральних органів виконавчої влади. Незважаючи на те, що відповідний розділ Основного Закону має назву «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», система центральних органів виконавчої влади називається лише в контексті окреслення повноважень Кабінету Міністрів України утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, а також спрямовувати та координувати їх роботу, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади.

Такий підхід дозволяє, з одного боку, залучити Парламент до законодавчого регулювання питань організації та функціонування центральних органів виконавчої влади, а також дозволяє Уряду самостійно визначати систему цих органів. Такими органами на сьогодні є міністерства, державні агентства, інспекції, служби, інші центральні органи виконавчої влади та центральні органи виконавчої влади із спеціальним статусом.

Проблематика організації і діяльності центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів не є новою в конституційному праві і вже була предметом дослідження окремих науковців. Зокрема, це питання досліджували О. Д. Крупчан [3, с. 47–59], Є. Ю. Лубенець [4], В. Л. Федоренко [7; 8, с. 47–62] та інші вчені. Однак комплексного аналізу організації і діяльності центральних органів виконавчої влади не проводилося.

Залежно від порядку утворення законодавство розрізняє статус самих територіальних органів центральних органів виконавчої влади. В одному випадку територіальні органи міністерства можуть утворюватися як юридичні особи публічного права. При цьому вони ліквідовуються, реорганізовуються за поданням міністра Кабінетом Міністрів України в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства. В іншому випадку територіальні органи міністерства можуть утворюватися, ліквідовуватися, реорганізовуватися міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи, за погодженням із Кабінетом Міністрів України. Практика зарубіжних країн передбачає можливість створення територіальних міністерств, наприклад, у Великобританії це Міністерство у справах Шотландії, Міністерство у справах Північної Ірландії і Міністерство у справах Уельсу; в Італії – Міністерство Півдня, а в Греції – Міністерство Півночі. Хоча, наприклад, територіальні міністерства у справах Шотландії розташовано в Шотландії, так само як міністерства Північної Ірландії і Уельсу, а в Лондоні вони мають лише свої представництва [1, с. 49–50].

У зв'язку з цим виникає питання щодо статусу територіальних органів центральних органів виконавчої влади як самостійних органів влади. Безперечно, що такі інституції є органами, а саме, державними органами, оскільки відповідають ознакам, притаманним державним органам. Це такі ознаки, як: а) належність до єдиного механізму держави та взаємопов'язаність з іншими частинами держави, б) складеність з державних службовців, які перебувають в особливих правовідносинах з органом, в) наявність внутрішньої будови (структури), г) наявність у нього компетенції, відповідно до якої він може видавати обов'язкові до виконання правові акти та забезпечувати їх виконання.

У той же час статус цих органів засвідчує їх несамостійний характер. Практично вони виступають «органами органів», що видно вже з самої їх назви. Відповідна залежність цих органів від центральних органів виконавчої влади та їх керівників виявляється і в порядку контролю за нормотворчою діяльністю.

Зокрема, всі вони спрямовуються відповідним міністром і останній погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників і заступників керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади, погоджує утворення, реорганізацію, ліквідацію територіальних органів центрального органу виконавчої влади як структурних підрозділів апарату цього органу (без права юридичної особи), доручає керівнику центрального органу виконавчої влади скасувати акти його територіальних органів повністю чи в окремій частині, а в разі відмови скасовує акти територіальних органів центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій частині.

Виконавча вертикаль системи територіальних органів центральних органів виконавчої влади міститься у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади», згідно з яким територіальні органи підпорядковані відповідному міністерству, іншому центральному органу виконавчої влади, а територіальні органи нижчого рівня також територіальним органам вищого рівня [5].

Тому носієм виконавчої влади фактично будуть виступати відповідні центральні органи виконавчої влади. Їх територіальні органи є залежними структурними підрозділами цих органів. Правова природа повноважень, які здійснюються територіальними органами центральних органів виконавчої влади, носить переважно управлінсько-допоміжний характер. Теорія права пропонує класифікувати державні органи на такі, що здійснюють владні повноваження, і такі, що здійснюють державне управління [2, с. 465]. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади в цій класифікації можуть бути віднесені до другого виду. Завданням територіальних органів є реалізація повноважень міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому вони видають накази організаційно-розпорядчого характеру, які можуть бути скасовані міністром повністю чи в окремій частині або керівником центрального органу виконавчої влади повністю чи в окремій частині, у тому числі за дорученням міністра, який спрямовує

і координує діяльність відповідного центрального органу виконавчої влади, а також міністром у разі відмови керівника центрального органу виконавчої влади скасувати такий акт.

Таким чином, система повноважень, які можуть здійснювати територіальні органи центральних органів виконавчої влади, порядок їх підзвітності та підконтрольності показують несамостійний характер цих органів, що перетворює їх у структурні органи центральних органів виконавчої влади, які здійснюють спрямування і координацію їх роботи. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади входять до системи відповідного центрального органу, реалізуючи на певній адміністративно-територіальній одиниці його повноваження. Вони не наділені функціонально-компетенційною відокремленістю від центральних органів виконавчої влади. Вважаємо, що такий несамостійний правовий статус територіальних органів центральних органів виконавчої влади пов'язаний з особливістю здійснення виконавчої влади в Україні на місцевому рівні, де її здійснюють місцеві державні адміністрації, а територіальні органи виступають ніби продовженням центру (центральних органів виконавчої влади).

Ліквідація чи реорганізація місцевих державних адміністрацій та формування на місцевому рівні представництва виконавчої влади з функціями контролю за діяльністю системи місцевого самоврядування вимагає чіткого визначення механізму взаємовідносин таких суб'єктів з територіальними органами центральних органів виконавчої влади. При цьому неприпустимим буде допущення двовладдя на місцевому рівні, коли однакові за своєю сутністю форми контролю будуть здійснюватися не одним, а кількома суб'єктами. Вважаємо, що виконавчу владу держави на місцевому рівні за таких умов мають здійснювати представники найвищого органу в системі органів виконавчої влади, а територіальні органи мають спрямовуватися такими суб'єктами з метою недопущення дублювання повноважень. Виникає ситуація, що і на центральному і на місцевому рівнях виконавчу владу фактично реалізують центральні органи виконавчої влади, просто на місцевому рівні така влада деконцентрована у формі територіальних структур центральних орга-

нів виконавчої влади з можливістю виконання останніми певних «несамостійних повноважень».

На сучасному етапі розвитку держави, з початком нового етапу адміністративної реформи, були відповідні рішення уряду щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [6]. Ці документи були спрямовані на значне скорочення системи центральних органів виконавчої влади за рахунок перерозподілення їх повноважень між іншими органами. В результаті значна кількість органів були реорганізовані чи ліквідовані. У той же час, враховуючи тривалий процес реформування, деякі з тих органів, які підлягають реорганізації чи ліквідації, продовжують здійснювати повноваження. У цьому випадку йдеться про окремі центральні органи, зокрема, Державну ветеринарну та фітосанітарну службу (яка має бути перетворена у Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів), Державну інспекцію з питань захисту прав споживачів, Державну санітарно-епідеміологічну службу (які мають бути приєднані до Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів), Державну інспекцію з безпеки на морському та річковому транспорті (яка має бути реорганізована у Державну службу України з безпеки на транспорті). При цьому звертає на себе увагу, що орган влади, який повинен бути реформований, продовжує здійснювати повноваження як інспекція, а не як служба. Практично не змінено мету та завдання діяльності органу, що не відповідає управлінській моделі держави. Так, згідно з Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» служба реалізує функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, а інспекція – контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства. Аналогічні зауваження стосуються й інших центральних органів виконавчої влади, реорганізація яких передбачена законодавством.

При цьому звертають на себе увагу неоднакові строки реформування відповідних органів, коли окремі з них вже реформовані, зокрема Державне агентство земельних ресурсів України

реформоване у Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, сформовані інформаційні ресурси та офіційний портал цієї служби, а інші або перебувають на етапі реформування, або взагалі продовжують функціонувати у попередній формі. На наш погляд, відсутність системності реформаційних процесів, значний розрив у часі щодо реформування різних центральних органів виконавчої влади ускладнює ці процеси.

Що стосується територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади, то у процесі такого реформування надзвичайно складно встановити, як вони реорганізуються чи ліквідовуються, яким чином відбувається правонаступництво на цьому рівні. Не маючи самостійних повноважень, територіальні органи під час реорганізації мають повністю скеровуватися відповідними центральними органами виконавчої влади. Враховуючи вказану несамостійність таких суб'єктів при здійсненні виконавчої влади та управління на місцевому рівні виникає питання щодо порядку правонаступництва, зокрема, визначення суб'єкта правонаступництва, яким буде виступати або сам центральний орган виконавчої влади, або в будь-якому випадку реорганізованому суб'єкту необхідно буде утворювати територіальний орган та робити саме його правонаступником.

У той же час представники уряду (або, як пропонується проектними конституційними документами, – префекти), посаду яких передбачається запровадити, будуть здійснювати свої повноваження лише на районному та регіональному рівні, тобто на рівні районів і областей. При цьому прямого підпорядкування між представником уряду в районах та представником в області не буде, що дозволить зберегти систему прямої підзвітності та підконтрольності уряду всіх його представників. Важливо при цьому обрати таку модель, яка б забезпечила ефективне функціонування виконавчої влади в цілому та невтручання в її діяльність тих державних органів, яким не притаманно здійснення виконавчої влади.

У зв'язку з цим територіальні органи центральних органів виконавчої влади можуть опинитися у подвійному підпорядку-

ванні – відповідним центральним органам виконавчої влади та префектам у частині здійснення ними своїх повноважень. Правовий статус територіальних органів центральних органів виконавчої влади також залежить і від статусу самого центрального органу. Останнім часом висуваються наукові пропозиції, які значно змінюють уявлення щодо сутності органу влади. До системи органів пропонується включати префекта, сільського, селищного, міського голову, старосту, міністра тощо, тобто тих осіб, які входили до системи посадових осіб. Питання щодо правової можливості віднести особу до числа органів влади носить неоднозначний характер. Так, В. О. Котюк, наводячи класифікацію державних органів, вказує, що за порядком, або системою управління державні органи влади розподіляються на колегіальні державні органи і одноособові (президент, міністр, прокурор тощо). Таким чином, існують наукові судження про те, що органом виступає не міністерство, а міністр, тому саме він буде мати територіальні органи управління. На думку І. Б. Коліушка, говорити про те, що якщо міністерство є єдиноначальним органом, то саме «міністр і є міністерством», оскільки «хто приймає рішення, той і орган» у вітчизняних реаліях не зовсім вірно, бо в Україні дещо специфічна ситуація. По-перше, в деяких міністерствах є структурні підрозділи, керівники яких також мають владні повноваження і приймають рішення. По-друге, часто українські міністерства мають свої територіальні органи. Тому ототожнювати міністерство з міністром можна лише у разі, якщо міністерство займається виключно розробкою політики і не має «піраміди» підпорядкованих органів [1, с. 51–52].

На відміну від моделі управління на місцях, регламентованої Конституцією України, Конституція Республіки Польща регламентує інший підхід, закріпивши, що місцеві органи урядової адміністрації на підставах та в межах повноважень, що містяться у законі, встановлюють акти місцевого права, обов'язкові на території діяльності цих органів (ст. 94). Рада Міністрів керує урядовою адміністрацією (ст. 146). Таким чином, у Польщі система територіальних органів виконавчої влади носить самостійний характер. Відповідно до ст. 116 Конституції Румунії Уряд

та міністерства при повідомленні Рахункової Палати можуть утворювати в своєму підпорядкуванні спеціалізовані органи, якщо закон визнає за ними таку компетенцію. Згідно зі ст. 144 Конституції Болгарії можуть утворюватися представники центральних державних органів на місцях.

Більш складною є система розташування територіальних органів та підрозділів центральних органів виконавчої влади. З метою найширшої деконцентрації владних повноважень законодавець передбачив, що територіальні органи міністерства можуть утворюватися в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (Автономної Республіки Крим) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їх утворення). Практично до цього переліку не увійшов тільки рівень села, селища та міста (крім міст обласного значення), які традиційно вважаються громадівським рівнем здійснення місцевого самоврядування. Викликає зауваження віднесення законодавцем території міст обласного значення до системи територіальної організації підрозділів центральних органів виконавчої влади. Міський рівень вважається рівнем організації місцевого самоврядування, тому всі функції мають належати місцевому самоврядуванню, а не виконавчій владі. Особливості міст обласного значення, чисельність їхнього населення, інфраструктура тощо є визначальними чинниками для розміщення на їх території територіальних органів центральних органів виконавчої влади обласного рівня, які можуть виконувати відповідні функції і для жителів міста. Це значно скоротить систему таких органів, яка на сьогодні є надскладною. Відповідно до законодавства на сьогодні систему центральних органів виконавчої влади становлять 17 міністерств, 20 державних служб, 11 державних агентств, 6 державних інспекцій, 9 інших центральних органів виконавчої влади та із спеціальним статусом. Усі вони можуть мати свої територіальні органи. При цьому про формування таких органів немає обов'язку повідомляти органи місцевого самоврядування. Це створює значні складнощі для останніх у процесі їх діяльності. При реформу-

ванні територіального устрою, визначенні меж територій, особливо під час вирішення питання щодо укрупнення територій базового рівня (села, селища, міста), укрупнення районів, одним із важливих критеріїв, який має бути врахований під час реформування, є система сформованих органів управління на місцях та їх територіальна дислокація. На сьогодні таку систему визначити досить складно, оскільки навіть на електронних інформаційних порталах центральних органів виконавчої влади не завжди надається інформація про сформовані ними органи.

Вважаємо, що територіальні органи центральних органів виконавчої влади мають формуватися лише на рівні областей та районів. Крім того, процеси укрупнення територіальних громад, які започатковані прийняттям Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад», передбачають можливість такого укрупнення, коли район буде становити одна громада. За таких умов будуть сформовані органи місцевого самоврядування лише базового рівня основного поселення, які переберуть на себе додатково повноваження органів самоврядування районного рівня. За наявності таких випадків територіальні органи центральних органів виконавчої влади на цих територіях також не повинні формуватися. Це значно спростить територіальну організацію центральних органів виконавчої влади та дозволить упорядкувати відносини щодо їх утворення та функціонування. З метою підвищення значущості територіальних органів центральних органів виконавчої влади, на наш погляд, їх слід наділити самостійними повноваженнями, в межах яких вони будуть спрямовуватися відповідними центральними органами, однак не будуть повністю залежними від останніх.

Список використаних джерел

1. Коліушко, І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні [Текст] / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
2. Котюк, В. О. Загальна теорія держави і права [Текст] : навч. посіб. / В. О. Котюк. – К. : Атіка, 2005. – 592 с.
3. Крупчан, О. Д. Компетенція центральних органів виконавчої влади [Текст] / О. Д. Крупчан // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2002. – № 2. – С. 47–59.

4. Лубенець, Є. Ю. Взаємодія центральних органів виконавчої влади в Україні: структурно-функціональний вимір [Текст] : дис. ... канд. політ. наук / Є. Ю. Лубенець. – К., 2002. – 218 с.
5. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 25.05.2011 № 563 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 41. – Ст. 1677.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 10.09.2014 № 442 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.
7. Федоренко, В. Л. Система центральних органів виконавчої влади у механізмі державного управління: нормопроектні та організаційно-правові аспекти [Електронний ресурс] / В. Л. Федоренко // Держ. управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 3. – Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=58.
8. Федоренко, В. Л. Проблеми визначення та класифікації центральних органів виконавчої влади: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти [Текст] / В. Л. Федоренко, І. І. Чипенко, Т. П. Рубан // Бюлетень М-ва юстиції України. – 2008. – № 11–12. – С. 47–62.

А. Ю. Лялюк

Территориальные органы центральных органов исполнительной власти в системе территориальной организации власти в Украине

В статье анализируются теоретические и практические вопросы организации и деятельности территориальных органов центральных органов исполнительной власти в Украине, их правовой статус, задачи деятельности, место в системе территориальной организации власти.

Ключевые слова: *исполнительная власть, территориальная организация власти, территориальные органы центральных органов исполнительной власти.*

O. Yu. Lialiuk

Territorial bodies of central executive power bodies in the system of territorial organization of power in Ukraine

The article analyzes the theoretical and practical issues of organization and activity of the territorial bodies of central executive bodies in Ukraine, their legal status, tasks, activity in the system of territorial organization of power.

The system of territorial bodies of central executive bodies is complicated both on a territorial basis, and on a system-functional. These institutions in terms

of implementing the powers are not of individual character, and realize the powers of central bodies of executive power. In this regard, we can state lack of independence of data subjects though by all indications they are organs of the state.

Analysis of the organization and activity of the territorial bodies of central executive bodies has allowed to define their place in the system of executive power in Ukraine to conduct a comparative description of their operation with other countries. This made it possible to propose ways of improving their activity, in particular, cooperation with the central authorities, the law provided a number of independent authority for such entities.

Keywords: *the executive power, the territorial organization of power, territorial bodies of central executive power bodies.*

УДК 342.553

О. О. Фролов, кандидат юридичних наук, асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Правове регулювання компетенції органів місцевого самоврядування: зарубіжний досвід

Стаття присвячена одній із актуальних проблем конституційного і муніципального права: питанням визначення компетенції органів місцевого самоврядування в сучасних умовах конституційної реформи та проблемам оптимального співвідношення держави й місцевого самоврядування, які є однією з найскладніших на сучасному етапі суспільного розвитку України. Насамперед важливим є дослідження граничного поля між цими інститутами публічної влади, розробка раціональних, гнучких та ефективних механізмів взаємодії і співробітництва, що безпосередньо пов'язано з розподілом повноважень і відповідно матеріально-фінансових можливостей між державною і муніципальною владою.

Ключові слова: *принципи місцевого самоврядування, компетенція, повноваження, предмет відання, місцеве самоврядування.*

Актуальність теми, висвітленої у статті, є безсумнівною, особливо в аспекті здійснюваної конституційної реформи в Україні. Адже зрозуміло, що трансформація існуючої моделі має спиратися на чітку наукову базу, наукові розробки та нор-

© Фролов О. О., 2015

мативне закріплення, на вітчизняний і зарубіжний досвід муніципального будівництва, а тому потребує вирішення низки фундаментальних проблем муніципального законодавства.

Стаття присвячена питанню визначення компетенції місцевого самоврядування. На жаль, цій проблемі останнім часом не приділялось достатньо уваги, особливо в аспекті новітніх тенденцій в умовах глобалізації. Враховуючи високу динаміку процесів конституційного розвитку в Україні, недостатній аналіз означених питань стає перепоною для розв'язання багатьох похідних проблем, обумовлених реаліями сьогодення всієї системи конституційного муніципального права. Окремі аспекти зазначеного питання були висвітлені у роботах Ю. Г. Барабаша, І. І. Бодрової, С. Г. Серьогіної, К. Є. Соляннікa, П. М. Любченка, О. Ю. Лялюка, В. П. Колісника, Ю. Н. Тодики, В. Д. Яворського.

Метою публікації є визначення правового регулювання питання компетенції органів місцевого самоврядування на прикладі зарубіжного досвіду.

В Україні найбільш актуальною є проблема оптимізації моделей прийняття рішень органами місцевого самоврядування, покращення системи і структури цих органів, розмежування їх повноважень між собою та органами державної виконавчої влади на місцях. Але визначальним має бути рішення проблеми про місце і роль органів місцевого самоврядування у загальній системі публічної влади. Справа ускладнюється тим, що на сьогодні поки що відсутні єдині міжнародні стандарти у цій сфері. Кожна країна по-своєму вирішує питання про співвідношення місцевого самоврядування і місцевого управління: чи є органи місцевого самоврядування глибинним шаром державної влади, чи вони є відокремленими від держави, але взаємодіючими з нею специфічними організаціями управління суспільними справами.

У зарубіжних державах органи місцевого самоврядування виконують різні функції та реалізують широкі повноваження. Незважаючи на державне втручання у діяльність органів місцевого самоврядування, сфера їх повноважень постійно зростає, що відображає об'єктивний процес ускладнення запитів насе-

лення, обумовлених потребами розвитку його матеріального становища та духовного світу.

При цьому питання правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування вирішується по-різному. У зарубіжних державах існують два головні способи визначення правосуб'єктності органів і посадових осіб місцевого самоврядування: «позитивний» і «негативний».

Перший передбачає встановлення у законодавстві детального переліку предметів відання та повноважень цих органів. Такий спосіб використовується в англосаксонських країнах. Згідно з цим принципом вважається, що органи місцевого самоврядування вправі вчиняти лише ті дії, які безпосередньо передбачені законом. Будь-які дії, вчинені місцевою владою з порушенням цього принципу, визнаються недійсними – застосовується принцип *«ultra vires»* (перевищення повноважень). У разі, якщо орган місцевого самоврядування вважає, що йому необхідні додаткові повноваження, прямо не закріплені у законі, він повинен спеціально домагатися їх надання. Так, у Великій Британії він має звернутися до парламенту з пропозицією про прийняття окремого закону (Adoptive Act) щодо конкретного муніципалітету, або до секретаря відповідного міністерства з клопотанням про видання указу, який потім підлягає затвердженню парламентом.

Другий, «негативний» спосіб визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування полягає у тому, що за ними зберігається право діяти в усіх випадках, за винятком прямо заборонених законом (принцип *«contravires»*).

Сьогодні такий спосіб використовується у більшості європейських держав. Так, наприклад, у ФРН громади здійснюють свої права на основі загальної повноважності (компетенції), що припускає відповідальність за всі справи на території громади, якщо вони не входять до компетенції інших властей. У Норвегії, Данії, Швеції муніципалітети можуть здійснювати будь-які повноваження, не віднесені законом до повноважень інших органів і інститутів, якщо інше не передбачено законом.

Відповідно до положень Закону Албанії «Про організацію і функціонування місцевого самоврядування» кожний орган

місцевого самоврядування має право реалізації ініціативи в інтересах місцевої громади з будь-якого питання, якщо це не заборонено законом, або не віднесено законодавством до сфери виключної компетенції іншого органу. В Італії громади мають загальні повноваження щодо всіх справ місцевого значення, які не належать до компетенції органу влади вищого рівня. У Вірменії органи місцевого самоврядування мають право на здійснення будь-якої діяльності, що зачіпає місцеві інтереси, якщо інше не передбачено законом (Закон «Про місцеве самоврядування» 2002 р.).

Загалом, можна стверджувати, що спосіб визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування мало значить для їх закріплення і, водночас, є суттєвим для механізму їх здійснення. Спосіб визначення функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, як правило, є таким, що сфера вільного розсуду (дискреційних повноважень), особливо для реалізації прав і свобод громадян, є досить вузькою. А це значить, що повноваження цих органів зв'язані правом. Однак не варто забувати про те, що обмеження дискреційних повноважень спрямовані, передусім, не на обмеження автономії цих органів, а на недопущення свавілля. Вважається, що такі обмеження покликані, зокрема, забезпечувати пропорційність (домірність) конкретних обставин з прийняття правових рішень на власний розсуд, а це, у свою чергу, має сприяти досягненню ефективності та економічності при здійсненні управління та регулювання значної частки суспільних справ (основне завдання місцевого самоврядування).

Автономія місцевого самоврядування полягає, у першу чергу, у наявності виключних та повних власних повноважень, які забезпечені відповідними фінансовими та іншими ресурсами. Водночас адміністративні структури органів місцевого самоврядування та їхня близькість до місцевих умов може сприяти виконанню ними певних функцій, основна відповідальність за які належить вищим рівням управління. При цьому важливо, щоб практика подібного делегування не поширювалась надмірним чином на сферу власних повноважень місцевого рівня,

та щоб останній, коли це можливо, мав право брати до уваги місцеві обставини при здійсненні делегованих повноважень.

Делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування добре відоме світовій практиці державотворення. Так, у п. 5 Всесвітньої декларації місцевого самоврядування йдеться про можливість центральних або регіональних структур передавати повноваження органам місцевого самоврядування [1, с. 95–97]. Пункт 1 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошує: «Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону». Пункт 5 ст. 4 також передбачає, що при делегуванні повноважень центральними або регіональними органами місцеві органи самоврядування повинні, наскільки це можливо, мати свободу пристосування їх здійснення до місцевих умов [2, с. 50–60].

Європейська практика свідчить про існування так званих обов'язкових і добровільних (у межах «власної» компетенції), а також делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Однак при розгляді даного питання варто брати до уваги не лише особливості взаємовідносин та розподілу повноважень між різними рівнями влади у федеративних та унітарних державах, а й певні термінологічні розбіжності, як щодо термінів «компетенція», «повноваження» та «предмети відання», так і щодо термінів «надання», «передання» та «делегування» повноважень.

Незважаючи на це, можна стверджувати, що інститут делегування притаманний усім європейським державам. Разом з тим нормативне закріплення питань щодо кола суб'єктів делегування, актів делегування повноважень, вільного волевиявлення суб'єктів делегування повноважень, обсягу, термінів і території дії делегованих повноважень, встановлення системи контролю за здійсненням делегованих повноважень, а також відповідальності за невиконання чи неналежне виконання делегованих повноважень різниться.

Так, наприклад, у ст. 119 Конституції Австрії встановлюється, що громаді можуть бути передані (делеговані) повноваження федерації або земель, при цьому немає вказівки щодо фінансового забезпечення таких повноважень або щодо можливості їх пристосування до місцевих умов. Натомість ч. 2 ст. 105 Конституції Вірменії встановлює, що з метою найбільш ефективного виконання повноважень органів державної влади ці повноваження можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування, а ч. 3 ст. 107 передбачає їх обов'язкове фінансування з державного бюджету.

Аналогічні положення містяться в Основних законах Албанії (ст. 112), Угорщини (п. 3 ст. 34), Естонії (ч. 2 ст. 154), Азербайджану (ч. 2 ст. 144), Російської Федерації (ч. 2 ст. 132), Хорватії (ч. 3 ст. 130), Словенії (ч. 2 ст. 140), Словаччини (ст. 71), Італії (ч. 2 ст. 118), Іспанії (п. 2 ст. 150) та інших держав.

Детальна регламентація питань, пов'язаних з делегуванням повноважень органам місцевого самоврядування центральними чи регіональними органами влади, зазвичай відбувається на рівні спеціального закону або статуту. Суб'єктами, що делегують конкретні повноваження, можуть бути як органи виконавчої, так і законодавчої влади (наприклад, в Австрії, ФРН, Великій Британії, Іспанії). Таке делегування може відбуватися на основі договору або встановлюватися актом парламенту. Контроль за здійсненням таких повноважень покладається на орган, що делегував відповідні повноваження, або інший орган (наприклад, Уряд у Словаччині), а заходи відповідальності можуть бути різними, починаючи від відсторонення від посади (наприклад, бургомістра в Австрії) та закінчуючи розпуском відповідного представницького органу (наприклад, Ради Міністрів в Албанії, Сейму в Польщі).

Делегування повноважень органам місцевого самоврядування в європейських країнах, як правило, передбачає згоду такого органу (наприклад, ч. 2 ст. 140 Конституції Словенії), при цьому перелік делегованих повноважень по відношенню до конкретного органу або посадової особи (у відповідних сферах) може заздалегідь встановлюватися законом, який регулює порядок організації та функціонування місцевого самоврядування.

У системі місцевого самоврядування Польщі дедалі більшого значення набуває така правова форма, яка називається «порозуміння» (домовленість). Значення цієї форми діяльності випливає із її еластичності і того факту, що в децентралізованих колах відсутні відносини організаційної залежності. Так, ст. 8 Закону Республіки Польща від 8 березня 1990 р. «Про гмінне самоврядування» поряд із тим, що обов'язок виконання делегованих завдань, які належать до компетенції урядової адміністрації, може бути покладено на гміну законом, передбачає можливість гміни виконувати такі завдання на підставі порозуміння з органами цієї адміністрації [3, с. 119]. Стаття 74 цього ж Закону закріплює, що гміни можуть на основі порозуміння доручати одній із них виконання визначених ними публічних завдань. При цьому гміна, яка виконує публічні завдання, визначені порозумінням, приймає права та обов'язки інших гмін, які пов'язані з дорученими їй завданнями, а гміни зобов'язані виділяти засоби на виконання дорученого завдання [3, с. 119]. Аналогічні положення передбачені у ст. 5 Закону Республіки Польща від 5 червня 1998 р. «Про повітове самоврядування» [4, с. 153] та ст. 8 Закону Республіки Польща «Про самоврядування воєводств» [5, с. 92]. У польській літературі порозуміння деколи відрізняють від публічно-правової угоди, однак переважна більшість авторів вважають порозуміння однією з угод публічного права [6, с. 58].

Підсумовуючи, можна стверджувати, що інститут делегування, незважаючи на загальноєвропейську політику децентралізації та субсидіарності, й досі є затребуваним. Водночас позитивним аспектом є намагання демократичних країн дати можливість органам місцевого самоврядування, навіть при виконанні делегованих повноважень, пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

Конституційна реформа на місцевому та регіональному рівнях територіальної організації влади має здійснюватися на засадах децентралізації управління, субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, партнерства органів державної влади та органів місцевого самоврядування, правової, організа-

ційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування, стимулювання економічного зростання територій.

Список використаних джерел

1. Всемирная декларация о местном самоуправлении [Текст] // Местное самоуправление Украины. – 1997. – № 1–2. – С. 95–97.
2. Европейская Хартия о местном самоуправлении [Текст] // Вече. – 1997. – № 3. – С. 50–60.
3. Закон Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 р. [Текст] // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К. : Агентство Україна, 2001. – С. 119.
4. Закон Республіки Польща «Про повітове самоврядування» від 5 червня 1998 р. [Текст] // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К. : Агентство Україна, 2001. – С. 153.
5. Закон Республіки Польща «Про самоврядування воєводств» від 5 червня 1998 р. [Текст] // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К. : Агентство Україна, 2001. – С. 92.
6. Izdebski, H. Samorządterytorialny. Podstawyustroju i działalnosci [Текст] / H. Izdebski. – Warszawa, 2001. – S. 58.

А. А. Фролов

Правовое регулирование компетенции органов местного самоуправления: зарубежный опыт

Статья посвящена одной из актуальных проблем конституционного и муниципального права: вопросам определения компетенции органов местного самоуправления в современных условиях конституционной реформы и проблемам оптимального соотношения государства и местного самоуправления, которые являются одними из сложнейших на современном этапе общественного развития Украины. В первую очередь важным является исследование границ соприкосновений между этими институтами публичной власти, разработка рациональных, гибких и эффективных механизмов взаимодействия и сотрудничества, что непосредственно связано с распределением полномочий и соответственно материально-финансовых возможностей между государственной и муниципальной властью.

Ключевые слова: *принципы местного самоуправления, компетенция, полномочия, предмет ведания, местное самоуправление.*

O. O. Frolov

Legal adjusting of competense of local self-government: foreign experience

Problem setting is devoted to one of actual problems of the constitutional and municipal right. A question of determination of competense of organs of local self-government is in the modern terms of constitutional reform. Problems of optimal correlation of the state and local self-government are one of most difficult on the modern stage of community development of Ukraine. First of all important is research of the maximum field between these institutes of public power, development of rational, flexible and effective mechanisms of cooperation and collaboration, that it is directly constrained, with distribution of plenary powers and accordingly materially-financial possibilities between state and municipal power.

In Ukraine most actual is a problem of optimization of models of making decision by the organs of local self-government, improvement of the system and structure of these organs, differentiation of their plenary powers inter se and by executive public authorities on places. But qualificatory there must be a decision of problem about a place and role of organs of local self-government in the general system of public power. Business becomes complicated that are absent for today only international standards in the field of given. Every country in its own way decides a question about correlation of local self-government and local government: or present the organs of local self-government deep layer of state power, or they are dissociated from the state, but by co-operating with her specific organizations of public administrative department.

Keywords: *principles of local self-government, competense, plenary powers, article of knowing, local self-government.*

УДК 342.25

В. О. Величко, кандидат юридичних наук, доцент Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Фінансова самостійність органів місцевого самоврядування

У статті аналізується рівень фінансової автономії місцевого самоврядування, досліджується правова визначеність окресленого питання та пропонуються варіанти зміцнення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальна громада, децентралізація влади, місцеві бюджети.*

Повноцінне та ефективне виконання функцій органами місцевої влади, створення необхідних умов соціально-економічного зростання та розвитку держави вимагає стабільних та реальних джерел формування доходів місцевих бюджетів, оскільки саме від інституційної розвиненості та причетності місцевого самоврядування до прийняття та реалізації важливих для громади чи декількох громад рішень залежить визнання того чи іншого політичного режиму таким, що забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства та правової держави. Враховуючи прагнення України до інтеграції в ЄС на всіх рівнях, у тому числі й шляхом гармонізації власного законодавства до

© Величко В. О., 2015

норм, що діють у рамках цього утворення, важливим аспектом реформування системи місцевого самоврядування в Україні є її відповідність тим вимогам, які пред'являються до неї в провідних європейських країнах, а саме до фінансової незалежності та самостійності органів місцевого самоврядування.

Пошуками оптимальної моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування з подальшим зменшенням його залежності від центральних органів влади займалися відомі українські вчені і фахівці з державного та муніципального будівництва, серед яких: Т. М. Боголіб, О. Д. Василик, О. П. Кириленко, П. М. Любченко, В. В. Мамонова, К. В. Павлюк, В. М. Федоров та ін.

У зв'язку зі значними повноваженнями органів виконавчої влади з питань визначення бюджетної та фінансової політики фінансова основа місцевого самоврядування має низку проблем. За нинішніх умов місцеві бюджети опинилися у значній залежності від центрального уряду, який визначає нормативи відрахувань від регулюючих податків і розміри дотацій та субвенцій з Державного бюджету України. Фінансову самостійність місцевих органів самоврядування обмежує не лише майже повна їхня залежність від загальнодержавних доходів, а й нестабільність практики бюджетного регулювання. Щорічні зміни у складі доходів місцевих бюджетів, механізму бюджетного регулювання унеможливили здійснення органами місцевого самоврядування не лише перспективної фінансової політики, а й нормальних умов функціонування протягом року.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування» від 1997 р. органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах (у разі їх створення) самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні місцеві бюджети згідно з Бюджетним кодексом України. Однак районні та обласні ради лише затверджують місцеві бюджети, які розробляються і приймаються відповідними місцевими державними адміністраціями (ч. 3 ст. 61 Закону) [8]. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання ко-

штів місцевих бюджетів відповідно до закону [9, с. 15]. Однак на практиці власних доходів місцевих бюджетів не вистачає для ефективної реалізації завдань і функцій місцевого самоврядування, тому державою здійснюється фінансова підтримка через міжбюджетні трансфери, тобто кошти, які безоплатно й безповоротно передаються від одного бюджету до іншого.

Той факт, що «бідні» в економічному сенсі територіальні громади не мають своїх ресурсних можливостей, не повинно означати, що потрібно вирішувати свої проблеми за рахунок більш «сильних» у фінансовому сенсі територіальних громад. У зв'язку з цим виокремлюють певні принципи, на яких взагалі повинні ґрунтуватися міжбюджетні відносини: 1) збалансованість інтересів усіх учасників міжбюджетних відносин; 2) законодавче розмежування видаткових повноважень, відповідальності та дохідних джерел між різними рівнями бюджетів; 3) самостійність бюджетів різних рівнів; 4) обґрунтованість надання фінансової допомоги та вирівнювання доходів місцевих бюджетів та ін. Порушення цих принципів і призводить до упередженого розподілу частини національного доходу суспільства з подальшими негативними наслідками [7, с. 184]. Для вирішення такої проблеми у законодавстві деяких країн пропонуються такі шляхи: 1) встановлення на законодавчому рівні чітких нормативів бюджетного регулювання, тобто розмір мінімального бюджету для «бідних» територій; 2) об'єднання (якщо це є слушним) «бідних» територій з економічно сильними адміністративно-територіальними одиницями.

Недостатність фінансових ресурсів на місцевому рівні призводить до того, що органи місцевого самоврядування намагаються покращити своє фінансове становище за рахунок невиконання або хоча б несвоєчасного виконання зобов'язань перед державою за податками, які надходять до Державного бюджету України, зборами до Пенсійного фонду України та інших цільових фондів. Нерідко місцеві органи самоврядування спрямовують зусилля місцевих фіскальних органів на справляння насамперед тих загальнодержавних податків, які повністю надходять до місцевих бюджетів, а не тих, які надходять до Державного [9, с. 15]. Наслідком таких рішень стає велика кіль-

кість не тільки економічних, соціальних, але й побутових проблем, зокрема небезпека виникнення аварій та катастроф техногенного характеру в умовах обмеженості фінансових ресурсів місцевого самоврядування для інвестицій в оновлення об'єктів комунальної власності територіальних громад, перш за все в інфраструктуру сфери житлового комунального господарства, яка зношена більш ніж на 60–70%. Практично повсюдно наявна загрозлива зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду, 70% автомобільних доріг потребують капітального ремонту тощо.

Саме тому серед стратегічних завдань розвитку і становлення держави одним із перших має стати вирішення питання зміцнення матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Фактором, що негативно вплинув на поповнення дохідної частини місцевого бюджету, вважаємо тривале відкладання повноцінного впровадження податку на нерухомість у попередні роки. Адже, як показує зарубіжний досвід, його застосування не лише забезпечує ефективне використання житлових і комерційних приміщень, але й дозволяє муніципалітетам спрямовувати отримані кошти на реалізацію стратегічних планів розвитку територій, поточних і середньострокових соціальних та економічних програм для найповнішого задоволення спільних потреб громад [6, с. 147]. Так, податок на нерухомість у США забезпечує близько 30% надходжень до місцевих бюджетів, у Франції – 33, у Канаді – 38%. У країнах ЄС питома вага цього податку у власних надходженнях місцевих бюджетів становить від 10% у Данії, Люксембурзі, Фінляндії і до 50% у Бельгії, Іспанії, Литві, Латвії, Словаччині, Словенії, Польщі.

Більш чіткої законодавчої визначеності потребує і саме поняття «бюджету місцевого самоврядування». У Бюджетному кодексі немає визначення термінів «місцевий бюджет» та «бюджет місцевого самоврядування», а наведено лише їх перелік. Що ж стосується Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», то у ст. 1 сформульоване таке визначення: бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забез-

печення функцій та повноважень місцевого самоврядування. Із змісту норми Закону можна зробити висновок про те, що в ній практично ототожнюються поняття «бюджет місцевого самоврядування» та «місцевий бюджет», що вбачається нам помилковим. У цій же статті визначено, що районний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання; обласний бюджет – план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання. Таким чином, законодавець виділяє окремо визначення районного та обласного бюджету.

Для підтвердження позиції щодо недосконалості згаданої норми Закону слід навести певні аргументи. Як уже зазначалося, Бюджетний кодекс України передбачає існування в Україні двох ланок бюджетної системи – Державного бюджету України та місцевих бюджетів. У складі другої ланки бюджетної системи (місцевих бюджетів) виділяється окрема група бюджетів – це бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад). Але, крім бюджетів місцевого самоврядування, місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні та районні бюджети [1, с. 118]. Таким чином, бюджетне законодавство України чітко визначає бюджети місцевого самоврядування як складову частину місцевих бюджетів. Але слід зауважити, якщо бюджети місцевого самоврядування правомірно вважати місцевими бюджетами (як частину цілого), то інші місцеві бюджети (бюджет Автономної Республіки Крим, обласні та районні бюджети) у жодному разі не можна віднести до бюджетів місцевого самоврядування, що є очевидним. Тому вважаємо за необхідне у ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де містяться основні терміни, що використані у цьому Законі, із визначення терміна

«бюджети місцевого самоврядування» видалити слова в дужках: «місцевий бюджет».

Невтішними також залишаються деякі положення Основного Закону, які мають здебільшого декларативний характер, незважаючи на велике значення їх змісту [3]. Відповідно до ч. 3 ст. 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть передаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

На перший погляд, не повинно виникати проблем з фінансуванням виконання органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади, адже на конституційному рівні встановлені шляхи його здійснення. Конституція України вже визначила два способи фінансування таких повноважень: за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом передачі місцевому органу самоврядування доходів від загальнодержавних податків та об'єктів загальнодержавної власності [7, с. 184]. Але в дійсності постійно складається ситуація, коли органи місцевого самоврядування недоотримують необхідного обсягу фінансових ресурсів із Державного бюджету для виконання делегованих повноважень, і тому має місце значне недофінансування чи взагалі нефінансування частини делегованих повноважень.

В історичному контексті варто виокремити два взаємопротилежних підходи до визначення сутності місцевого оподаткування. За першого застосовується принцип компенсації послуги, тобто сплату місцевих податків слід розглядати як плату за послуги, котрі надаються органами місцевого самоврядування членам територіальної громади. Отже, місцеві податки й збори не можуть характеризуватися як загальнодержавні податки, тому що для останніх характерні виключно примусова ознака та відсутність цільового призначення. Згідно з другим підходом природа походження й функціонування загальнодержавних і міс-

цевих податків не розрізняється. Ці інструменти розглядаються як обов'язкові платежі органам державного управління. У сучасних умовах жоден підхід повністю не відображає сутності місцевих податків, хоча перший із них є обґрунтованішим. Місцеві податки та збори необхідно відокремлювати від загальнодержавних, оскільки вони мають певні особливості, зокрема, такі: 1) у межах фіскальних повноважень органи місцевого самоврядування реалізують право запровадження (скасування) місцевих податків і зборів на відповідній території, виконують регулюючу функцію щодо них; 2) місцеві податки є одним із джерел власних коштів територіальних громад та надходять виключно до місцевих бюджетів; 3) місцеві податки встановлюються та стягуються тільки на відповідній території, тому у громадян є можливість обирати прийнятний рівень податкового навантаження.

Названі особливості повинні враховуватися при формуванні й перегляді фіскальних повноважень органів місцевого самоврядування [4, с. 35].

За відомим визначенням, місцеві податки – це ті податки та збори, що надходять у доходи місцевих органів влади й використовуються ними. Такий підхід, на нашу думку, не повністю враховує сутність місцевого оподаткування. Вказані критерії можуть бути застосовані лише до окремих місцевих податків, наприклад плати за землю. Перед внесенням змін до Податкового й Бюджетного кодексів України вона включалася до загальнодержавних податків і зборів та повністю зараховувалася до бюджетів місцевого самоврядування, тобто відповідала формальній ознаці цього визначення.

Повніше за сутністю визначення пропонує В. Федосов. На його думку, місцеві податки – це ті, котрі встановлюються місцевими органами влади та управління. Вчений слушно зауважує, що необхідно відрізняти поняття місцевих податків від фіскальних джерел надходжень місцевих бюджетів, які частково представлені загальнодержавними податками. Далі він називає форми встановлення місцевих податків: у вигляді надбавок до загальнодержавних; за переліком, що затверджується вищим органом влади; на розсуд місцевих органів влади.

Науковець С. Юрій виокремлює аналогічні варіанти встановлення місцевих податків і зборів, проте він наводить ширше тлумачення місцевих податків: це обов'язкові платежі, які встановлюються місцевими органами влади й управління базового рівня та справляння котрих є обов'язковим лише на певній території. Такого ж підходу дотримується й В. Буряковський, який вважає, що місцеві податки – це ті, що стягуються місцевими органами влади й управління на відповідній території та зараховуються до місцевих бюджетів [цит. за: 11, с. 400].

Заслуговує на увагу підхід М. Кучерявенка, згідно з яким місцеві податки можуть встановлюватися як вищими, так і місцевими органами влади, але запроваджуються тільки рішенням місцевого органу влади, що діє на відповідній території, та надходять до місцевого бюджету [5, с. 432]. На нашу думку, це найкомпетентніше трактування місцевих податків хіба що не відображає їх примусового характеру. Відповідно, доцільно сформулювати таке визначення: це податки, котрі можуть встановлюватись як вищим, так і місцевим органом влади, проте запроваджуються лише рішенням органу місцевого самоврядування, що діє на відповідній території, є обов'язковими для сплати на даній території та надходять до місцевого бюджету. З огляду на це можна виокремити три формальні ознаки місцевих податків, за сукупністю яких визначається належність певного податку до місцевого: 1) запровадження виключно рішеннями органів місцевого самоврядування; 2) зарахування у повному обсязі надходжень від них до місцевого бюджету; 3) обов'язковість сплати на певній території. Тільки якщо податок має всі вказані формальні ознаки, а не якусь одну, як у деяких визначеннях, його можна вважати місцевим. Окрім того, певну групу податків, на наш погляд, можна вважати умовно місцевими [4, с. 40].

Аналіз зарубіжного досвіду розвитку систем місцевого оподаткування дає змогу виокремити три організаційні моделі залежно від обсягів фіскальних повноважень органів місцевого самоврядування щодо встановлення й стягнення місцевих податків і зборів. Першу можна умовно назвати «повна автономія». Органи місцевого самоврядування мають право на власний

розсуд запроваджувати податки й збори, перелік яких законодавчо не визначається. Перевага такої моделі полягає в тому, що органи місцевого самоврядування можуть гнучко реагувати на соціально-економічні зміни та краще пристосувати джерела своїх доходів до витрат. У чистому вигляді на практиці ця модель не використовується, оскільки їй притаманні кілька серйозних недоліків, а саме: можливість кратного оподаткування тих самих об'єктів; небезпека інституційних відмінностей у рівні оподаткування та, як наслідок, небажаних переміщень виробництв та міграції населення; імовірність появи великої кількості різних, неузгоджених між собою, податкових інструментів, що унеможливлює створення раціональної податкової системи (за таких умов деякі види доходів можуть обкладатися високими податками, тоді як інші – зовсім «випадати» з оподаткування); неможливість проведення єдиної економічної і фінансової політики на територіальному рівні.

За другої моделі місцеві органи влади можуть запроваджувати податки та збори відповідно до переліку, визначеного центральною владою. Є декілька варіантів цієї моделі: 1) усі питання щодо стягнення місцевих податків і зборів повністю регламентуються законодавчо; 2) у переліку вказуються база оподаткування та граничні ставки, все інше визначається місцевою владою; 3) законодавчо закріпляються тільки перелік податків і зборів, котрі можуть встановлюватися місцевою владою, а база оподаткування, ставки податків, термін сплати тощо визначаються органами місцевого самоврядування.

За наявності законодавчо встановленого переліку місцевих податків і зборів центральний уряд може регламентувати обов'язковість їх запровадження. У такому випадку доцільні три варіанти: 1) всі податки та збори за переліком запроваджуються місцевими органами влади лише на їх розсуд; 2) всі податки і збори за переліком обов'язкові для запровадження органами місцевого самоврядування; 3) податки та збори поділяються на обов'язкові для запровадження й ті, що встановлюються за рішенням органів місцевого самоврядування. Саме такий варіант другої моделі діє в Україні.

За третьою моделлю центральна влада визначає перелік місцевих податків і зборів (обов'язкових чи не обов'язкових для запровадження, або й тих, і тих), але місцеві органи влади мають право вводити податки і збори, яких немає в переліку.

На нашу думку, з'ясувати, яка з моделей найефективніша, доволі складно, оскільки це залежить насамперед від країни, де вона використовується, загального розвитку економіки, її історичних традицій і національних особливостей. Великою мірою це пов'язано і з територіальним устроєм. Зазвичай в унітарних країнах органи місцевого самоврядування мають обмежені права щодо встановлення та стягнення місцевих податків і зборів, тоді як у федеративних державах основні питання місцевого самоврядування належать до компетенції суб'єктів федерації.

Не меншої уваги заслуговують положення Європейської хартії місцевого самоврядування, які визначають основні засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування, зокрема в частині фінансового забезпечення. Хартія була прийнята Радою Європи 15 жовтня 1985 р., підписана від імені України 6 листопада 1996 р. та ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. [2].

Разом із тим, як свідчать результати наукових досліджень, під час розроблення Податкового кодексу України не було повною мірою дотримано основних принципів побудови місцевої фіскальної політики, визначеної в рекомендаціях Ради Європи щодо виконання Європейської хартії місцевого самоврядування, які, зокрема, передбачають: 1) віднесення до місцевих тих податків і зборів, що є локалізованими, прив'язаними до конкретної території, сплати яких важко уникнути; 2) надання органам місцевого самоврядування права встановлювати розміри ставок у певних, але широких межах, достатніх для забезпечення фінансування місцевих програм; 3) визначення пільг та звільнень щодо місцевих податків і зборів лише за рішеннями представницьких органів місцевого самоврядування, а не законодавчо; 4) повсюдність бази оподаткування для більшості адміністративно-територіальних одиниць відповідного рівня.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження деяких проблемних аспектів формування та функціонування місцевих бюджетів в Україні можна зробити висновок про те, що загальний стан фінансового та матеріального достатку місцевих бюджетів знаходиться у значній залежності від центральних органів державної влади. Такий стан речей суперечить як положенням міжнародних актів, згоду на обов'язковість яких було надано Верховною Радою України, так і динаміці становлення України як сучасної, демократичної держави в цілому. У цьому разі необхідно рухатися двома паралельними шляхами – з одного боку, вдосконалювати відповідну законодавчу базу текстуально, досягти однозначності та зрозумілості термінології, уникнути протиріч у різних нормативно-правових актах, узгоджувати термінологію бюджетного законодавства з термінологією інших галузей законодавства, а з другого – вдосконалювати законодавство якісно, посилюючи власну дохідну базу місцевих бюджетів, їх самостійність, досягати збільшення забезпечених фінансовими ресурсами повноважень місцевих бюджетів з метою найповнішого забезпечення інтересів населення окремих територій та регіонів України, використовувати позитивний досвід у цій сфері економічно сильних та розвинених країн світу.

Список використаних джерел

1. Воротіна, Н. В. Місцеві бюджети в Україні: деякі проблеми правового регулювання в умовах реформи [Текст] / Н. В. Воротіна // Часопис Київ. ун-ту права. – 2010. – № 4. – С. 117–121.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 р. – Страсбург, 1985.
3. Конституція України від 28.06.1996 [Текст] // Відом Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Кузькін, Є. Ю. Місцеве оподаткування як інструмент зміцнення власної дохідної бази місцевого самоврядування [Текст] / Є. Ю. Кузькін// Фінанси України. – 2015. – № 4. – С. 34–47.
5. Кучерявенко, М. П. Податкове право [Текст] : підручник / М. П. Кучерявенко. – Х. : Консум, 1997. – 432 с.
6. Ольшанський, О. В. Консолідація фінансового забезпечення розвитку територіальних громад на засадах децентралізації владних

повноважень [Текст] / О. В. Ольшанський // Вісн. Акад. митної служби України. Сер.: Державне управління. – 2013. – № 2. – С. 145–152.
7. Перепелиця, М. О. Проблеми правового механізму реалізації фінансових повноважень органами місцевого самоврядування в Україні [Текст] / М. О. Перепелиця // Громадське життя Харківщини за 20 років незалежності України. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. – С. 183–185.
8. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
9. Сачалко, Ю. М. Проблеми фінансової основи місцевого самоврядування в Україні [Текст] / Ю. М. Сачалко // Сучасні наукові дослідження представників юридичної науки – прогрес законодавства України майбутнього : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (16–17 січ. 2015 р.) / Громад. орг. «Правовий світ». – Дніпропетровськ : ГО «Правовий світ», 2015. – С. 15–16.
10. Солдатенко, О. В. Місцеві бюджети в Україні: проблеми та напрями їх вирішення [Текст] / О. В. Солдатенко // Збірник наукових праць Науково-дослідного інституту фінансового права : за 2012 р. / Держ. податкова служба України, Нац. ун-т держ. податкової служби України, Нац. акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т фінансового права. – К. : Алерта, 2012. – С. 91–93.
11. Юрій, С. І. Бюджетна система України [Текст] : навч. посіб. / С. І. Юрій. – К. : НІОС, 2000. – 400 с.

В. А. Величко

Финансовая самостоятельность органов местного самоуправления

В статье анализируется уровень финансовой автономии местного самоуправления, исследуются и предлагаются варианты укрепления материально-финансовой базы местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: *местное самоуправление, территориальная община, децентрализация власти, местные бюджеты.*

V. O. Velychko

Financial independence of local government

Analyzes the level of financial autonomy of local self-researched and offered options for strengthening the material and financial base of local self-government in Ukraine.

The full and effective implementation of the functions of local government, creating the necessary conditions for socio-economic growth and development of the country requires stable and real sources of income of local budgets and local budgets. Since it is of institutional sophistication and involvement of local governments to adopt and implement important for the community or group of communities depends on the recognition of decisions of a political regime so that ensuring democracy, civil society and rule of law. Given Ukraine’s aspirations for EU integration at all levels, including by harmonizing their legislation with the rules in force in the framework of this formation, an important aspect of local government reform in Ukraine is its compliance with the requirements that apply to her the leading European countries, namely the financial independence and autonomy of local governments.

Due to the considerable powers of the executive authority on the definition of budgetary and financial policy financial basis of local government has a number of problems. In the present conditions, local budgets were substantially depending on the central government, which defines specifications deductions from regulatory taxes and the size of subsidies and subventions from the State Budget of Ukraine. The financial independence of local government not only restricts their almost total dependence on national income, but also instability budget management practices. Annual changes in revenues, budgetary control mechanism made it impossible to implement the local authorities not only financial policy perspective, but normal operation during the year.

Keywords: *local government territorial community, decentralization of power, local budgets.*

УДК 347.19

О. П. Печений, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

До питання про місце юридичних осіб публічного права в системі юридичних осіб

Стаття висвітлює проблеми, що виникають у зв'язку із віднесенням окремих організацій до юридичних осіб публічного права. Аналізуються критерії, за якими розмежовуються юридичні особи приватного і публічного права. Визначені особливості участі останніх у цивільно-правових та інших, зокрема публічних, правовідносинах.

Ключові слова: *юридичні особи, організація, юридичні особи публічного та приватного права, цивільні правовідносини.*

Проблематика юридичних осіб та їх організаційно-правових форм як при фокусуванні погляду зсередини, з царини приватного права, так і при їх аналізі з позицій публічного права, завжди була актуальною. Незважаючи на те, що поділ юридичних осіб на публічні і приватні відомий доктрині права не одне десятиліття, а законодавчо закріплений з прийняттям Цивільного кодексу України (далі – ЦК) від 16 січня 2003 р., системний аналіз класифікації юридичних осіб та їх особливості, зокрема у дихотомії «приватне – публічне» практично не здійснювався. Не претендуючи на завершене наукове дослідження, окреслимо

© Печений О. П., 2015

певне коло питань у цій сфері, яких слід торкнутися. Перш за все, це виокремлення юридичних осіб приватного права і публічного права за відповідними критеріями та використання поняття (із відповідним змістовим навантаженням) «юридична особа публічного права» в актах цивільного законодавства та нормативно-правових актах іншої галузевої належності. Крім того, у практичній площині постає питання про кваліфікацію певних організацій як юридичних осіб публічного права та використання для цього певних правових засобів як ознак індивідуалізації юридичної особи.

Законодавчим базисом створення та діяльності всіх юридичних осіб є ЦК, який не тільки визначає, що такою особою є організація, створена і зареєстрована в установленому законом порядку, а й закріплює поділ усіх юридичних осіб, залежно від порядку їх створення, на юридичні особи приватного права і юридичні особи публічного права (ч. 2 ст. 81 ЦК). Таке рішення законодавця ґрунтується на відомому досить давно доктрині цивільного права поділі юридичних осіб і, безперечно, не є випадковим. У дослідженнях зазначається, що вказана класифікація має відповідати вимогам практичної доцільності, істотної інформативності та належної теоретичної обґрунтованості [2, с. 236]. При цьому слід враховувати, що ЦК та цивільне законодавство взагалі не встановлює організаційно-правових форм юридичних осіб публічного права, не будує навіть у загальному вигляді їх системи, а нормативний критерій відмежування від юридичних осіб приватного права не може бути визнаний необхідним та достатнім. Ю. М. Пустова відмічає, що при визначенні порядку створення та правового статусу юридичних осіб публічного права законодавець відсилає до Конституції України та законів. Хоча, уважно проаналізувавши норми чинної Конституції, жодної згадки щодо організаційно-правових форм юридичної особи публічного права знайти неможливо [3, с. 254]. Очевидно, що законодавець не вважає доцільним визначити та закріпити, принаймні в цивільному законодавстві, організаційно-правові форми юридичних осіб публічного права. Перелік видів та форм юридичних осіб публічного права не є вичерпним, принцип *numerus clausus* не застосовується перш за все з тих

причин, що ці суб'єкти створює держава, якій не потрібні для цього будь-які межі [4, с. 180]. Цими причинами пояснюється неможливість «закритої» систематизації юридичних осіб публічного права та відмінність їх видів і форм у праві різних країн [1, с. 59]. Але при цьому система юридичних осіб не може будуватись довільно, зокрема, неприпустимі певні гібридні утворення на кшталт національних (державних) акціонерних товариств та ін., які за організаційно-правовою формою є юридичними особами приватного права і тим не менш штучно маскуються законодавцем під публічні юридичні особи. Незважаючи на це, використання самого поняття «юридична особа публічного права» можливе лише при характеристиці участі суб'єкта у майнових та інших цивільних правовідносинах і відповідно не можуть бути ознакою суб'єкта, коли він бере участь у відносинах іншої галузевої належності. На жаль, цього не завжди дотримується законодавець та правозастосовча практика. Так, Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII при визначенні кола суб'єктів, на яких поширюється його дія, вказує на посадових осіб юридичних осіб публічного права. З позицій використання термінології та змістового навантаження таке рішення законодавця не може бути схвалене, оскільки без належних підстав та вагомих причин «втягує» суто цивілістичне поняття до сфери, яка ніяк не є цивільно-правовою. До того ж, суб'єкти застосування цього закону вимушені тлумачити поняття «юридична особа публічного права» у контексті сфери дії саме Закону України «Про запобігання корупції», що призводить до деформації самої конструкції «юридична особа публічного права». Тобто використання як правової форми, так і поняття «юридична особа приватного права» має обмежений характер і стосується лише майнових та інших приватноправових відносин. Натомість постає питання про застосування вже до юридичних осіб публічного права цивільно-правових норм про юридичних осіб приватного права, зокрема тоді, коли відповідне спеціальне регулювання, призначене для юридичних осіб публічного права, відсутнє. Наприклад, це стосується порядку припинення юридичної особи. На практиці досить часто ці питання вирішуються шляхом застосування

норм ЦК (статті 104–112), з урахуванням специфіки юридичних осіб публічного права. Так, Указом Президента України від 19 січня 2016 р. «Про ліквідацію та утворення місцевих загальних судів» ліквідовано три районні суди в місті Херсоні: Дніпровський, Комсомольський і Суворовський – та утворено Херсонський міський суд. На офіційному веб-порталі судової влади України міститься роз'яснення Державної судової адміністрації України, що суд є юридичною особою публічного права, а процедура ліквідації юридичних осіб визначається, зокрема, ЦК та Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань». При цьому зроблено посилання на ст. 81, ч. 2 ст. 104 ЦК та вказується, що припинення повноважень і ліквідація зазначених вище судів здійснюється не з дня набрання чинності Указом Президента України від 19 січня 2016 р., а лише після проведення регламентованої законом процедури, результатом якої є припинення діяльності суду як органу державної влади та юридичної особи. Дніпровський, Комсомольський та Суворовський районні суди міста Херсона та судді цих судів будуть продовжувати у встановленому законом порядку здійснювати свої повноваження до початку роботи Херсонського міського суду [5]. Тобто до процедури ліквідації судів як юридичних осіб публічного права застосовуються відповідні положення ЦК. Причому застосування положень ЦК може стосуватись не тільки порядку ліквідації юридичних осіб публічного права, а й інших випадків відсутності спеціального регулювання.

Нормою, що міститься у ст. 81 ЦК, передбачено, що юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів, а юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 4 ст. 87 ЦК юридична особа вважається створеною з дня її державної реєстрації. Державна реєстрація юридичної особи відбувається відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», який поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних осіб не-

залежно від організаційно-правової форми, власності та підпорядкування, їхньої символіки (ст. 3 Закону). При цьому Законом визначено, що в Єдиному державному реєстрі відомості про розпорядчий акт, на підставі якого створено юридичну особу (крім місцевих рад та їхніх виконавчих комітетів), обов'язково вносяться лише стосовно державних органів і органів місцевого самоврядування як юридичних осіб (ч. 3 ст. 9 Закону), а не всіх юридичних осіб публічного права.

Зіставлення відповідних абзаців ч. 2 ст. 81 ЦК, зміст яких викладено вище, свідчить, що порядок утворення, включаючи наявність у ньому як складному юридичному факті розпорядчого акта органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, не свідчить, що це не є єдиною законодавчо закріпленою ознакою розмежування юридичних осіб приватного права і юридичних осіб публічного права, про що неодноразово зазначалося в наукових дослідженнях. Застосування виключно цієї ознаки як єдиної для вирішення питання віднесення юридичної особи до юридичних осіб публічного або приватного права внаслідок певної неповноти законодавчого регулювання не дасть однозначної та такої, що відповідає суті відповідних правових конструкцій, відповіді на поставлене питання.

Аналіз наведених норм ЦК свідчить, що такою ознакою має бути не тільки порядок або підстави утворення юридичної особи, зазначені у законах та інших нормативно-правових актах, а й мета створення та діяльності такої юридичної особи та функції, які покладаються на неї у відповідній сфері правовідносин, як у сфері, ще регулюється цивільним законодавством, так і у сферах, що регулюються нормативно-правовими актами іншої галузевої належності. Це має значення з огляду на те, що при визначенні суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», до них належать уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування особи та особи, які для цілей Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»).

Оскільки у ч. 2 ст. 81 ЦК йдеться про розпорядчий акт Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, тлумачення цієї правової норми не може бути проведене без розгляду її співвідношення із визначеними ЦК правовими формами участі держави у цивільних відносинах, про що йдеться у ст. 167 ЦК. У цій статті законодавчо закріплене право держави створювати як юридичні особи публічного права (державні підприємства, навчальні заклади тощо), так і юридичні особи приватного права (підприємницькі товариства тощо), брати участь у їх діяльності на загальних підставах. До підприємницьких товариств відповідно до ст. 84 ЦК належать господарські товариства (повне товариство, командитне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю або додатковою відповідальністю, акціонерне товариство) або виробничі кооперативи. За змістом цієї правової норми як підприємницькі товариства можуть бути створені лише господарські товариства у зазначених п'яти формах або виробничі кооперативи. Виходячи із зв'язку ч. 2 ст. 81, ст. 84, ст. 167 ЦК, державою можуть створюватися господарські товариства, які належать до юридичних осіб приватного права, із відповідними наслідками. Наявність держави в особі відповідного органу або територіальної громади у складі засновників такого господарського товариства не дає жодних підстав вважати його юридичною особою публічного права. У контексті ч. 2 ст. 81, статей 84, 87 ЦК необхідно відмежовувати розпорядчий акт органу публічної влади (державної влади, Автономної Республіки Крим, місцевого самоврядування) і рішення власника про створення юридичної особи приватного права у формі господарського товариства.

При цьому розмір частки, що належить державі, або ж кількість акцій, що є у державній власності, не впливають на статус такого товариства і не перетворюють його на юридичну особу публічного права. Законом України «Про акціонерні товариства» передбачено існування публічних акціонерних товариств, але їх схожість із юридичними особами публічного права є суто фонетичною. Публічне акціонерне товариство, серед акціонерів

якого є держава, не може бути визнане юридичною особою публічного права, навіть і тоді, коли державі належить більше 70 відсотків акцій такого товариства. Буквальне тлумачення цього Закону дає підстави саме для таких висновків. Статтею 5 Закону України «Про акціонерні товариства» передбачено, що акціонерні товариства за типом поділяються на публічні акціонерні товариства та приватні акціонерні товариства, але не передбачено, що публічні акціонерні товариства є юридичними особами публічного права. Відповідно, система юридичних осіб, особливо в частині публічних, має зазнати певного упорядкування з тим, щоб не допускати надмірного розширення обсягу поняття «юридична особа публічного права».

Для цілей практичного застосування доцільно передбачити внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців вказівки про віднесення тієї чи іншої організації до юридичних осіб публічного права, якщо в законі про це немає прямої вказівки.

Список використаних джерел

1. Майданик, Р. Юридичні особи публічного права в країнах континентального права [Електронний ресурс] / Р. Майданик // Юрид. Україна. – 2010. – № 2. – С. 56–62. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2010_2_12.
2. Примак, В. Д. Цивільно-правова відповідальність юридичних осіб [Текст] : монографія / В. Д. Примак. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 432 с.
3. Пустова, Ю. М. Юридичні особи публічного права [Електронний ресурс] / Ю. М. Пустова // Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 1. – С. 249–256. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2010_1_36.
4. Чантурия, Л. Л. Введение в общую часть гражданского права: Сравнительно-правовое исследование с учетом некоторых особенностей постсоветского права [Текст] / Л. Л. Чантурия ; авт. предисл. В. В. Витрянский. – М. : Статут, 2006. – 349 с.
5. Щодо утворення Херсонського міського суду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://court.gov.ua/237221/.

О. П. Печеный

К вопросу о месте юридических лиц публичного права в системе юридических лиц

В статье освещены проблемы, которые возникают в связи с отнесением отдельных организаций к юридическим лицам публичного права. Анализируются критерии, по которым разграничиваются юридические лица частного и публичного права. Определяется круг юридических лиц публичного права и особенности их участия в гражданско-правовых и других, в частности публичных, правоотношениях.

Ключевые слова: *юридические лица, организация, юридические лица публичного и частного права, гражданские правоотношения.*

O. P. Pecheniy

To a question about the place of legal entities of public law in the system of legal entities

In the article is analyzed the existent system of legal entities, which supposes their division on legal entities of private and public law. The criterion of division of private and public legal individuals are in-process probed and fixing them in the civil legislation of Ukraine. It is indicated on imperfection of existent criterion which basis only on the order of creation of legal entity. The legal entities of public law are created the state and mainly it is organs of the state. But the state can create the legal entities of private right also, to choose from by the set civil legislation of organizational forms of legal entities. A conclusion is done in the article, that in the case of creation the state of joint-stock company, it will be the legal entity of private right, but not legal entity of public law. Thus amount of actions of joint-stock company, which are in the property of the state does not influence on his status as a legal entity of private law. It is suggested to perfect the system of legal entities of public law.

The legal entity of public law can be used for participating in property and other private legal relationships.

Keywords: *legal entities, organization, legal entities of public and private law, civil legal relationships.*

УДК 349.2:331.109

М. О. Рішняк, начальник відділення Національної служби посередництва і примирення в Кіровоградській області

Примирення суб'єктів трудових відносин – пріоритетна форма вирішення трудового спору

У статті розв'язуються питання примирення сторін трудового спору. Формулюється категорія «примирення», з'ясовується її зміст як соціально-правового явища у сфері трудових відносин, виявляються її особливості як однієї з пріоритетних форм вирішення трудових спорів. З'ясовується головне завдання юрисдикційної діяльності Національної служби посередництва і примирення, виявляються особливості правової основи діяльності та роль як державного органу і як суб'єкта трудового права в примиренні сторін трудового конфлікту.

Ключові слова: *Національна служба посередництва і примирення, колективний трудовий спір, примирні процедури, примирення, стабільність трудових відносин.*

Курс на євроінтеграцію, демократизацію соціальних, економічних та правових процесів, децентралізацію правового регулювання суспільних відносин і, зокрема, у сфері суспільно організованої колективної праці викликали до життя в Україні ефективні способи правового регулювання (саморегулювання), спрямовані на відновлення та підтримання соціальної стабіль-

© Рішняк М. О., 2015

ності в суспільстві, що відображає його насущні потреби. У зв'язку з такими, прогресивними по суті, змінами, ефективність виконання завдань із сприяння примиренню суб'єктів трудових відносин Національною службою посередництва і примирення (далі – НСПП) набуває загальносоціальної значимості.

Проблемі примирення суб'єктів трудових відносин присвячені праці таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як: Е. Аннерс, М. І. Єнікєєв, В. М. Куц, Ю. М. Мамницький, М. В. Молодцов, О. І. Процевський, Е. А. Рубінштейн, Т. В. Чернишова, А. М. Ященко та ін.

Метою цієї роботи є вирішення питань щодо: 1) з'ясування змісту примирення як правового способу вирішення соціальних конфліктів у різних сферах діяльності людини; 2) виявлення особливостей характеру регулятивного впливу на проведення примирення сторін конфлікту; 3) надання характеристики правової основи організаційної діяльності з примирення суб'єктів трудових відносин; 4) характеристика статусу НСПП як посередника з примирення суб'єктів трудових відносин; 5) визначення змісту соціальної цінності примирення як способу збереження миру в сфері праці.

Очевидно, що категорія «соціальний мир» як необхідна організаційно-правова умова належного стану, ефективного функціонування і розвитку відносин у сфері праці та примирення, як інститут права щодо вирішення трудових спорів, потребує окремої наукової розробки, осмислення та визначення. Належний рівень її визначеності забезпечить правильне і однозначне тлумачення та розуміння процесу вирішення трудових спорів усіма суб'єктами. Може суттєво вплинути на підвищення ефективності діяльності НСПП, спрямованої на вирішення визначеного Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» (далі – Закон) [14] головного завдання: примирення суб'єктів соціально-трудових відносин як превентивного способу зниження ризиків виникнення трудових спорів та збереження стабільності у сфері праці.

Виникнення, існування і розвиток соціально-правового примирення як невід'ємного елементу системи вирішення со-

ціальних конфліктів є наслідком багатовікового досвіду людства в різних сферах діяльності. Необхідність індивідуальних чи колективних суб'єктів у примиренні обумовлена усвідомленими загальнолюдськими потребами в організованості, урегульованості та впорядкованості суспільних відносин [9, с. 59, 245], зокрема у сфері праці.

Так, Т. В. Чернишова висловила думку про те, що досягнення взаємної згоди в діяльності людей є головним призначенням правового регулювання. Тому примирні процедури виникали одночасно з організованими людськими спільнотами і як спосіб самозбереження внутрішньообщинного миру та безпеки, і як засіб конструктивного розвитку та примноження матеріальних і духовних цінностей. Вчена вважає, що з метою запобігання або нівелювання негативних наслідків спорів держава та різні громадянські інститути створюють механізми управління конфліктами, зокрема у формі примирення сторін. «Примирення в праві» Т. В. Чернишова розглядає як комплексний правовий інститут, що об'єднує різні передбачені чинним законодавством примирні процедури, та як особливий спосіб впливу на суспільні відносини, що містить психологічні і правові елементи [16].

Сутністю «примирення» як способу правового регулювання є його відновлювальна функція, спрямована на приведення суспільних відносин до стану, в якому такі відносини перебували до їх порушення. Примирення як правовий спосіб урегулювання соціальних конфліктів сформувався у найбільш складних, у багатьох випадках конфліктних, сферах міжлюдської взаємодії (військово-кримінальній, кримінально-правовій, майновій, владних відносин тощо). На цьому, виходячи з особливостей людської психології, доречно наголошує М. І. Єнікєєв [8, с. 234]. Ініціатором процедури примирення може бути спеціальний державний орган. «Посередництво» є правовим засобом впровадження процедури примирення сторін соціального конфлікту. Рішення посередника не має для сторін примусової сили, носить рекомендаційний характер, що узгоджується з диспозитивним методом та координаційним способом правового регулювання [9, с. 219].

Із цієї позиції випливає, що для будь-яких сфер людської діяльності спільним є визнання «примирення» як: 1) правового способу регулювання суспільних відносин і засобу стабілізації таких відносин; 2) інституту, що виконує допоміжну роль щодо вирішення спорів у сфері матеріальних відносин; 3) об'єктом регулюючого впливу посередницької діяльності, зокрема, державних органів, громадських інститутів; 4) правовідношення, що виникає на підставі вільного волевиявлення суб'єктів відносин та має наслідком виникнення обов'язків сторін у виконанні укладеної ними угоди про примирення; 5) правовідношення, що не має постконфліктних негативних наслідків психологічного, репутаційного, статусного характеру; 6) прогресивного способу правового регулювання, заснованого на заохоченні, спонуканні, стимулюванні і орієнтуванні суб'єктів суспільних відносин на реалізацію і дотримання найбільш бажаної, суспільно корисної поведінки; 7) явища, що цілком залежить від волі і правосвідомості сторін.

Е.А. Рубінштейн вважає, що «процедура урегулювання соціальних спорів шляхом примирення була джерелом такого стародавнього обряду слов'ян, як побратимство, спрямованого на обмеження застосування кровної помсти» [цит. за: 16]. Відомий шведський юрист Е. Аннерс наголошує, що із заінтересованості племені в установленні миру, сприяння третьої не заінтересованої сторони в особі народних зборів переговорам про примирення ворогуючих родових груп та розвитку комплексу правил примирення, що набули кримінально-правового, цивільно-правового, а з часом – все більш диференційованого характеру, сформувалося примирне право. Примирення як більш прогресивний і гуманний правовий спосіб вирішення соціальних конфліктів прийшло на зміну кровної помсти [1, с. 14–20].

Інститут примирення знаходить широке застосування у сучасному праві України. Так, В.М. Куц і А.М. Ященко, досліджуючи кримінально-правові позиції щодо примирення учасників кримінально-правового конфлікту, звертають увагу на відновлювальну функцію інституту примирення. На основі узагальнення різних позицій науковців щодо суті примирення

В. М. Куц і А. М. Ященко висловили думку про те, що примирення у кримінальному праві є угодою (домовленістю) між сторонами кримінально-правового конфлікту, змістом якої є їх спільні дії, спрямовані на відновлення передконфліктного стану відносин між ними (що не обов'язково передбачає встановлення між учасниками конфлікту дійсно дружніх відносин), оскільки це добровільна угода між сторонами, заснована на їх вільному волевиявленні, що виключає неправомірний сторонній вплив на потерпілого. Тому така угода має обов'язкову силу для сторін [13, с. 26]. Ю. М. Мамницький до засобів вирішення цивільно-правового спору відносить мирову угоду і визначає її як укладену сторонами і затверджену судом угоду [11, с. 527]. Такі взаємні поступки, добровільну відмову від частини власних інтересів однієї сторони на користь інтересів іншої з метою досягнення згоди, повного або часткового задоволення вимог позивача та вирішення цивільно-правового спору шляхом компромісу слід вважати примиренням [7, с. 562, 1085, 1122].

Щодо застосування примирення в урегулюванні трудових спорів аналіз Закону свідчить про спрямованість норм цього нормативно-правового акта на досягнення примирення між суб'єктами трудового права. Так, назва органу, визначеного Законом для вироблення рішення, яке може задовольнити сторони трудового спору, відповідає його суті і спрямованості – «примирна комісія». Положення ст. 13 Закону містить заборону ухилення сторін від участі в «примирній процедурі». А органи, завдання яких полягає у врегулюванні розбіжностей між сторонами, іменуються «примирними органами». На головну функцію з примирення сторін, що досягається посередництвом, вказує назва державного органу, суб'єкта трудового права – НСПП [14]. Вона, як посередник, зобов'язана згідно з Законом сприяти розв'язанню суперечок на початковому етапі їх зародження, домагатись досягнення компромісу між сторонами з метою примирення та відновлення соціального миру у сфері праці [7, с. 1122, 1076]. Має скеровувати весь потенціал своєї компетенції на виконання головної мети – примирення сторін та створення умов соціального миру.

Положення ст. 17 Закону відносить страйк до крайніх засобів вирішення трудового спору, що можуть породжувати руйнівні наслідки економічного, соціального та правового характеру. Тому ч. 3 ст. 18 та ст. 21 Закону орієнтують суб'єктів трудового права на пошук організаційно-правових шляхів урегулювання такого спору під час страйку шляхом «примирних процедур» та укладання угоди про вирішення трудового спору [14], тобто примирення. Така угода є правовою підставою для встановлення та підтримання соціального миру між сторонами – умови стабільності, якісного поліпшення і подальшого розвитку трудових відносин. Таким чином, застосування законодавцем понять «примирний», «примирення» має глибокий соціально-правовий смисл. Вказує на необхідність урівноважених, толерантних стосунків між суб'єктами трудових відносин, забезпечення відповідності кореспондуючих суб'єктивних прав і юридичних обов'язків суб'єктів трудових відносин, узгодження їх інтересів як умови поновлення і підтримання соціального миру – основи подальшого розвитку трудових відносин. Злагода та повага до позиції іншої сторони, врахування її інтересів становлять внутрішню сутність таких відносин та сприяють примиренню. Метою примирення є відновлення соціального миру, заснованого на сприятливому психологічному кліматі, високому рівні правосвідомості як умови сталих соціально-трудових відносин.

Дані про результати практичної діяльності НСПП упродовж 1999–2014 рр. вказують на сталі тенденції до зменшення випадків виникнення трудових спорів з 421 у 1999 р. до 83 у 2014 р. Зазначене свідчить про те, що наймані працівники, усвідомивши, за сприяння НСПП, дієвість правових форм запобігання виникненню трудових спорів, пройнялися довірою як до юрисдикційної діяльності НСПП, так і до запропонованих законодавцем превентивних форм урегулювання суперечностей, не вдаючись до трудового спору. Дані про динаміку звернення найманих працівників упродовж 1999–2014 рр. до встановленої Конституцією України крайньої форми захисту своїх економічних і соціальних інтересів – страйку, підтверджують попередню

думку. Так, наймані працівники застосовували страйк у 1999 р. в 53 випадках, а у 2014 р. лише в 16. При цьому випадки звернення до цієї форми захисту протягом зазначеного періоду мали сталу тенденцію до зниження [2, с. 55; 5, с. 48]. Таким чином, усвідомлюючи можливі руйнівні наслідки цього соціального явища, наймані працівники поступово відмовляються від застосування страйку як засобу вирішення трудових спорів, обираючи такий ефективний соціально-правовий інструмент, як переговори, що забезпечує досягнення мети – примирення.

Ефективність діяльності НСПП, спрямованої на поліпшення трудових відносин та запобігання виникненню трудових спорів, підтверджується даними про результати здійснення організаційно-правових заходів превентивного характеру, усунення чинників дестабілізації стану соціально-трудових відносин у випадках ускладнення. Так, у 2011 р. такі заходи вживались НСПП у 724 випадках на 727 підприємствах і лише у 40 стали предметом трудового спору [3, с. 47]. У 2012 р. відповідно у 660 випадках, з яких 46 стали предметом трудового спору [4, с. 35]. У 2013 р. лише у 29 випадках з 724 виникли трудові спори [6, с. 51], у 2014 р. – у 42 з 737 [5, с. 47].

Сукупність норм права, що встановлюють порядок урегулювання трудових спорів, як структурний елемент системи трудового права складається з двох відносно самостійних підсистем (підгалузей) трудового права. Предметом регулювання таких уособлених груп правових норм є специфічне коло структурно і організаційно не пов'язаних між собою, дещо відмінних процесуальних відносин [9, с. 250]. Позиція щодо предмета трудового права таких авторитетних вчених, як О. І. Процевський та М. В. Молодцов [15, с. 13], підтверджує наведену думку. Такі відносини виникають при вирішенні: 1) індивідуальних трудових спорів [10]; 2) колективних трудових спорів (конфліктів) [14]. Необхідність у поділі відносин з вирішення трудових спорів на дві групи якісно однорідних процесуальних (організаційних) відносин у межах сфери правового регулювання галузі трудового права обумовлена як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками.

Так, відносини з вирішення індивідуальних трудових спорів регулюються окремими нормами глави XV Кодексу законів про працю України (статті 223–230) [10], з поділом на судову і позасудову форми вирішення таких спорів. Відносини з вирішення колективних трудових спорів урегульовані нормами спеціального Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» (далі – Закон) [14]. Такий поділ обумовлений особливостями організації і структури трудового законодавства, особливостями основоположного характеру самих відносин та вносить визначеність у розуміння, певною мірою, різних підходів до правового регулювання відносин, що відрізняються за своїм змістом, суб'єктним складом, об'єктом та фактами (дещо різними підставами виникнення, розвитку та припинення таких організаційних відносин) [9, с. 334–350; 11, с. 391–408; 15, с. 11–26].

Разом з тим спільним для вирішення обох видів трудових спорів є спрямованість на завчасне врегулювання розбіжностей між найманими працівниками і роботодавцем, запобігання виникненню спору шляхом безпосередніх переговорів, узгоджувальних зустрічей [12, с. 11], примирних процедур та інших примирних форм урегулювання конфлікту. Націленість сторін та учасників процесу вирішення спору на примирення, що досягається сторонами самостійно або за участю третьої сторони, є пріоритетною.

У сфері вирішення колективних трудових спорів такі обов'язки Законом [14] покладено на НСПП. Саме цей державний орган, будучи активним учасником зазначених вище організаційних відносин, застосовуючи встановлені Законом організаційно-правові засоби, сприяє забезпеченню умов для мирного функціонування трудових відносин. Такі умови повинні створюватися завчасно, задовго до суттєвого загострення відносин та можливого переростання розбіжностей у трудовий спір і досягатися, в першу чергу, шляхом примирення як одного із основних способів впливу на поведінку суб'єктів трудових відносин.

На те, що примирення суб'єктів трудових відносин є головним завданням юрисдикційної діяльності і основним обов'язком

НСПП, вказує черговість розташування завдань, які законодавець окреслив перед цим державним органом і суб'єктом трудового права: 1) сприяння поліпшенню трудових відносин; 2) запобігання виникненню трудових спорів; 3) прогнозування виникнення трудових спорів. І лише передостаннім визначено завдання щодо: 4) сприяння вирішенню трудових спорів шляхом посередництва [14]. Тобто законодавець розмістив завдання в порядку зміни стану трудових відносин – від зародження розбіжностей між сторонами до виникнення спору по мірі зростання соціальної напруженості між суб'єктами трудових відносин, акцентуючи при цьому увагу суб'єктів трудових відносин та учасників організаційних відносин на необхідності примирення сторін і недоведення ситуації до виникнення спору.

Таким чином, зміст Закону, сутність зазначених вище завдань і практичної діяльності НСПП вказують на те, що вирішення таких завдань можливе на двох стадіях та за двох станів соціально-трудових відносин: до виникнення трудового спору та після його виникнення. Перша – стадія поліпшення трудових відносин та запобігання виникненню трудових спорів – характеризується незначним погіршенням та певним відхиленням відносин від нормального стану, коли спостерігаються незначні тенденції до зростання соціальної напруженості у відносинах між найманими працівниками і роботодавцем. Такі відносини структурно ще не порушені. Розбіжності між сторонами не досягли рівня загострення, за якого може виникнути спір, що певною мірою спрощує досягнення примирення. Друга стадія характеризується суттєвим загостренням розбіжностей і в сукупності з іншими чинниками призводить до виникнення спору, порушення нормальних соціально-трудових зв'язків між працівниками і роботодавцем, руйнування комунікацій і можливого застосування працівниками крайніх засобів вирішення спору – страйку, акцій соціального протесту, що значно ускладнює виконання завдання з примирення сторін.

Саме тому на першій стадії, коли регулюючий вплив НСПП не потребує значних інтелектуальних посередницьких зусиль і може бути більш ефективним та результативним, НСПП зобов'язана активно вживати належних, завчасних та ефектив-

них організаційно-правових заходів з метою спрямування поведінки сторін на уникнення конфлікту та їх примирення. Таким чином, вказане визначає «примирення сторін» головним завданням НСПП ще на стадії сприяння поліпшенню трудових відносин.

Закон орієнтує сторін і учасників організаційних відносин з вирішення трудового спору на здійснення активної взаємодії, яка забезпечується розробкою і реалізацією правових і організаційних заходів, відкритістю інформації для широкої громадськості, інтенсивним обміном інформацією між сторонами і учасниками такого процесу, гласністю та підтриманням сталих соціально-правових зв'язків тощо. Правовим засобом досягнення примирення суб'єктів, між якими назріває конфлікт та підтримання між ними соціального миру, є уособлена група норм Закону, об'єднаних в інститут примирення [9, с. 250; 15, с. 33].

Примирення необхідно розглядати як динамічну соціально-правову категорію, що становить правову форму діяльності учасників процесу поліпшення таких відносин, спрямовану на запобігання виникненню або урегулювання спору, що вже виник. Метою примирення є поновлення та підтримання мирних стосунків, сталих трудових відносин між суб'єктами, які існували до їх порушення. Такий стан відносин досягається шляхом толерантного, раціонального ставлення суб'єктів, між якими виникли розбіжності, один до одного, узгодження власних інтересів кожної зі сторін з інтересами іншої тощо [7, с. 1122, 1459].

«Соціальний мир» відображає стан рівноваги суспільних відносин, який характеризується злагодою, гармонійними, соціально-партнерськими стосунками, заснованими на спільності та узгодженості інтересів суб'єктів відносин, вказує на відсутність незгоди, суперечки між суб'єктами таких відносин [7, с. 461, 668, 1224]. Під «соціальним миром» у сфері праці, антиподом якого є «трудовий конфлікт», необхідно розуміти соціальне явище, сутністю якого є солідарність і співробітництво суб'єктів трудових відносин (спільності дій, позицій і спільної відповідальності у процесі праці, узгодженості різноспрямованих соціально-економічних інтересів тощо) [7, с. 1354, 1367].

Ключова організуюча і спрямовуюча роль у цьому процесі згідно із Законом відведена НСПП. Як державний орган і суб'єкт трудового права НСПП зобов'язана сприяти спрямуванню свідомих правомірних дій суб'єктів трудових відносин, заснованих на їх вільному волевиявленні, на відновлення мирних стосунків. Не втручаючись у такі відносини, надавати необхідну організаційну і правову допомогу з метою підтримання нормальних відносин і запобігання поглибленню розбіжностей, які виникли між сторонами [7, с. 667, 968].

Соціально-правове примирення як структурний елемент цілісної системи позасудового вирішення трудових спорів виконує додаткову поновлювальну функцію стосовно трудових відносин [9, с. 157]. Разом з тим щодо організаційно-правових відносин із сприяння поліпшенню трудових відносин, запобігання виникненню трудових спорів та сприяння своєчасному їх вирішенню [14], що мають допоміжне призначення стосовно трудових відносин, «соціально-правове примирення» виконує основну юридичну функцію [9, с. 155].

Таким чином, на підставі аналізу та узагальнення змісту, суті і загальних засад Закону випливає, що примирення суб'єктів трудових відносин є найбільш пріоритетною формою поліпшення трудових відносин та вирішення трудового спору – головним завданням юрисдикційної діяльності НСПП, виконання якого забезпечує: 1) відновлення становища, що мало місце до погіршення і дестабілізації трудових відносин; 2) створення умов для поновлення і підтримання соціально-трудового миру як необхідної умови ефективного функціонування і розвитку трудових відносин; 3) запобігання виникненню трудового спору та його руйнівним наслідкам; 4) усунення чинників соціальної напруженості у відносинах; 5) збереження нормальних умов функціонування трудових відносин; 6) підтримання психологічної рівноваги і забезпечення позитивної репутації сторін.

Список використаних джерел

1. Аннерс, Э. История европейского права [Текст] : пер. со швед. / Э. Аннерс ; Ин-т Европы. – М. : Наука, 1996. – 395 с.

2. Бюлетень Національної служби посередництва і примирення [Текст]. – 2011. – № 11–12. – ВД «АДЕФ-Україна», 2011. – 63 с.
3. Бюлетень Національної служби посередництва і примирення [Текст]. – 2012. – № 1–2. – ВД «АДЕФ-Україна», 2012. – 63 с.
4. Бюлетень Національної служби посередництва і примирення [Текст]. – 2013. – № 1–2. – ВД «АДЕФ-Україна», 2013. – 63 с.
5. Бюлетень Національної служби посередництва і примирення [Текст]. – 2015. – № 1. – ТОВ «АДЕФ-ПРІНТ», 2015. – 63 с.
6. Бюлетень Національної служби посередництва і примирення [Текст]. – 2014. – № 1–2. – ТОВ «Ітем ЛТД», 2014. – 63 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., доповн. та CD) [Текст] / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
8. Еникеев, М. И. Основы общей и юридической психологии [Текст] : учеб. для вузов / М. И. Еникеев. – М. : Юристъ, 1996. – 631 с.
9. Загальна теорія держави і права [Текст] : підруч. для студ. юрид. вищих навч. закл. / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.
10. Кодекс законів про працю України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1971. – Ст. 375.
11. Курс цивільного процесу [Текст] : підручник / В. В. Комаров, В. А. Бігун, В. В. Баранкова та ін. ; за ред. В. В. Комарова. – Х. : Право, 2011. – 1352 с.
12. Положення про порядок здійснення Національною службою посередництва і примирення заходів щодо запобігання виникненню колективних трудових спорів (конфліктів) [із змінами, внесеними наказом НСПП від 28 січ. 2011 р. за № 08] [Текст] // Соціально-трудові відносини: нормативно-правове регулювання запобігання виникненню колективних трудових спорів (конфліктів); порядку здійснення аналізу причин їх виникнення та прогнозування в Україні. – К.: АДЕФ-Україна, 2009. – 152 с.
13. Примирення учасників кримінально-правового конфлікту (кримінально-правовий аспект) [Текст] : монографія / В. М. Куц, А. М. Ященко. – Х. : Юрайт, 2013. – 328 с.
14. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) [Текст] : Закон України від 3 берез. 1998 р. № 137/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 227.
15. Трудове право [Текст] : підруч. [для студ. юрид. спец. вищ. навч закл.] / В. В. Жернаков, С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко та ін. ; за ред. В. В. Жернакова. – Х. : Право, 2012. – 496 с.
16. Чернышова, Т. В. Понятие и виды примирения в российском праве [Електронний ресурс] / Т. В. Чернышова // Журн. рос. права. – 2010. – № 12. – Режим доступу: http //www.lawcahital.ru/en/pr-sudo-proizvodstva/50–20//-06-12-10-56-47.

Н. А. Ришняк

Примирение субъектов трудовых отношений – приоритетная форма решения трудового спора

В статье решаются вопросы примирения сторон трудового спора. Формулируется категория «примирение», выясняется ее содержание как социально-правового явления в сфере трудовых отношений, выявляются ее особенности как одной из приоритетных форм решения трудовых споров. Обозначается главная задача юрисдикционной деятельности Национальной службы посредничества и примирения, правовая основа деятельности и роль как государственного органа и как субъекта трудового права в примирении сторон трудового конфликта.

Ключевые слова: *Национальная служба посредничества и примирения, коллективный трудовой спор, примирительные процедуры, примирение, стабильность трудовых отношений.*

M. O. Rishniak

Conciliation of parties to labor relations as a priority form of resolving labor disputes

This article deals with the problem of conciliating the parties to labor relations. The status and role of the National Mediation and Conciliation Service (NMCS) as a mediator for conciliation of parties to labor relations were outlined. Particularities of the nature of regulatory effect on conciliation of the parties to a conflict were discussed. The meaning of social value of conciliation was clarified and its restorative function ascertained.

It was established that scientific literature regards 'conciliation in law' as a comprehensive legal institute combining various conciliation procedures provided by law; as a special way of influencing social relations that contains psychological and legal elements. It was ascertained that 'mediation' is a legal mean of implementing the procedure of conciliating the parties to a social conflict. It was further ascertained that mediator's decisions have the nature of recommendations.

The author has established that for scholars, the common definition of 'conciliation' is that of a: 1) legal mean of regulating and an instrument of stabilizing social relations; 2) institute playing an ancillary role in resolving disputes in the sphere of material relations; 3) object of mediation's regulatory effect; 4) legal relationship occurring on the basis of free expression of will of parties to a relation-

ship and resulting in the accrual of obligations by the parties under a conciliation agreement they made; 5) legal relationship which does not have negative post-conflict consequences of psychological, reputational or status-related nature; 6) progressive method of legal regulation; 7) process fully dependent on the parties' will and legal consciousness.

The pre-conflict nature of conciliation procedure was described. It was established that the NMCS's key responsibility is to facilitate resolution of disputes in their initial phase. The author has arrived at the conclusion that labor dispute resolution agreement serves as a legal basis to establish and maintain social peace between the parties to a dispute and a foundation for further development of labor relations. The author formulates the goal of 'conciliation': restoration of social peace based on favorable psychological climate and high level of legal consciousness as a condition for stable social and labor relations.

Citing statistical data regarding instances of labor dispute, the author draws a conclusion regarding the effectiveness of legal forms of preventing labor disputes, emphasizes the meaning of the NMCS's jurisdiction and preventive forms of settling disagreements in forestalling a labor dispute. The author describes the declining trend in labor strikes as an instrument of resolving labor disputes due to application of conciliation procedure.

The author makes a generalizing conclusion that scholars classify the relationships associated with resolution of labor disputes as individual and collective. Resolution of individual labor disputes is regulated by the applicable provisions of the Code of Labor Laws of Ukraine, with division into judicial and out-of-court forms of resolving these disputes. Relationships associated with resolution of collective labor disputes are regulated by a special law. The law designates the NMCS as the main body responsible for resolution of collective labor disputes.

The author arrives at the conclusion that 'conciliation of parties to labor relations' is the highest-priority form of improving labor relations and resolving labor disputes and the key objective of NMCS's jurisdiction which serves the following purposes: 1) restoring the situation which existed before the occurrence of a labor dispute; 2) creating conditions to resume and maintain peace in social and labor sphere; 3) preventing new labor disputes and their destructive consequences; 4) eliminating factors that cause social tensions in relations; 5) preserving normal conditions in which labor relations exist; 6) maintaining psychological balance and promoting positive reputation of the parties.

Keywords: *National Mediation and Conciliation Service, collective labor dispute, conciliation procedures, conciliation, stability of labor relations.*

УДК 340.13

Н. В. Попович, аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Конституційний закон як різновид закону

У статті розглянуто та проаналізовано основні ознаки закону як нормативно-правового акта, визначено поняття особливої процедури, виокремлено основні підходи щодо класифікації законів за критерієм юридичної сили. Наведено ряд найбільш поширених визначень «конституційного закону».

Ключові слова: *закон, особлива процедура, юридична сила, конституційний закон, органічний закон.*

Найважливіше місце в масиві законодавства країн романо-германської правової сім'ї займають закони. Закон виступає головним засобом забезпечення загальносуспільних інтересів та регулювання найважливіших суспільних відносин. Сучасна система джерел права України значною мірою розвивається під впливом європейських правових цінностей та стандартів, які формуються, насамперед, у межах континентального права. Сучасне поняття закону має два значення: широке, що є синонімом поняття права, і вузьке, яке служить позначенню правового акта, прийнятого парламентом і промульгованого главою держави.

© Попович Н. В., 2015

У юридичній літературі, як правило, виокремлюють такі ознаки закону: 1) прийняття його органом законодавчої влади чи народом; 2) особлива процедура прийняття; 3) регулювання найважливіших суспільних відносин; 4) наявність вищої юридичної сили. Таким чином, закон розглядають як нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що приймається відповідно до особливої процедури парламентом або безпосередньо народом і регулює найважливіші суспільні відносини [20, с. 197].

У правових системах континентального права (зокрема, в Україні) закон приймається парламентом, який визнається єдиним органом законодавчої влади, або ж народом (референдумом). При цьому підкреслюється, що закони, прийняті на всеукраїнському референдумі за народною ініціативою, є остаточними та не потребують затвердження або схвалення будь-якими органами державної влади, а також приймаються і оприлюднюються в іншому порядку, ніж закони України, прийняті парламентом [18], а змінити або скасувати їх можна лише шляхом проведення повторного референдуму[1].

У науковій літературі та законотворчій практиці поряд із терміном «процедура» інколи застосовують термін «порядок» (особливий, встановлений), у багатьох випадках їх зміст рівнозначний. Але між ними вбачають і відмінність, яка полягає в тому, що термін має відповідати змісту, як приклад можна навести особливий порядок перетинання державного кордону, а стосовно закону – ускладнена, багатостадійна, складна за змістом та багатогранна за конкретними проявами і складовими елементами структури процедура, чітко регламентована законодавством України.

Закони приймаються, доповнюються, змінюються в порядку особливої процедури, яка є специфічною та більш складною, ніж правотворча процедура в цілому. Так, процес прийняття закону[2] (розглянемо законодавчий процес стосовно законів, які

[1] Юридична природа правових актів всеукраїнського референдуму визначена в рішеннях Конституційного Суду України № 6-рп від 5 жовтня 2005 р., № 6-рп від 16 квітня 2008 р. та знайшла подальше закріплення в Законі України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р.

[2] В Україні розрізняють: 1) законодавчий процес стосовно актів, які приймаються всеукраїнським референдумом (регламентується Конституцією та

приймає Верховна Рада), як правило, передбачений спеціальним законом (регламентом) і складається із послідовних стадій: 1) передпроектна стадія (законодавча пропозиція); 2) проектна стадія; 3) стадія внесення законопроекту на розгляд Верховної Ради (законодавча ініціатива); 4) стадія розгляду законопроекту. Законопроекти розглядаються Верховною Радою, як правило, за процедурою трьох читань: а) перше читання – обговорення основних принципів, положень, критеріїв, структури законопроекту та прийняття його за основу; б) друге читання – постатейне обговорення і прийняття законопроекту в другому читанні; в) третє читання – прийняття законопроекту, який потребує доопрацювання та узгодження, в цілому (ст. 102) [14]; 5) стадія ухвалення законопроекту; 6) засвідчувальна стадія; 7) інформаційна стадія [4, с. 5–6]. Прийнятий законодавчим органом за такою процедурою юридичний акт є законом у формальному сенсі.

Законом у матеріальному сенсі, на відміну від попереднього, є будь-який юридичний акт, незалежно від процедури його прийняття, який за своєю значущістю і колом регульованих відносин має таке саме важливе значення, як і закон у формальному сенсі. Законом у матеріальному сенсі є нормативно-правові акти глави держави, уряду, міністерств тощо [24, с. 153]. Так, відповідно до Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 9 липня 1998 р. термін «законодавство» слід розуміти як такий, що охоплює закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови

Законом України «Про всеукраїнський референдум»); 2) законодавчий процес стосовно законів, які приймає Верховна Рада України. Такий законодавчий процес регулюється Конституцією України, Бюджетним кодексом, розділами IV–V Регламенту Верховної Ради, Положенням про порядок роботи у Верховній Раді із проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради, затвердженим розпорядженням Голови Верховної Ради України від 22 травня 2006 р. № 428, зі змінами від 1 червня 2010 р.; Положенням про порядок роботи з документами у Верховній Раді України, затвердженим розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 травня 2006 р. № 448, зі змінами від 24 жовтня 2014 р.

Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України [17].

Характерною ознакою закону є специфіка предмета правового регулювання – найважливіші суспільні відносини. Стаття 92 Конституції України закріплює перелік найважливіших питань, які визначаються (права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов та ін.) або встановлюються (Державний бюджет України і бюджетна система України; система оподаткування, податки і збори; засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також статус іноземних валют на території України; порядок утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядок випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи; порядок направлення підрозділів Збройних Сил України до інших держав; порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України; одиниці ваги, міри і часу; порядок встановлення державних стандартів; порядок використання і захисту державних символів та ін.) виключно законами [8]. Необхідно зауважити, що цей перелік не є вичерпним. Законами України можуть регулюватися також інші питання, вирішення яких відповідно до Конституції України не належить до повноважень інших органів державної влади або органів місцевого самоврядування [16].

Важливою ознакою закону є наявність у нього вищої юридичної сили. Як відомо, юридична сила закону – це специфічна властивість, яка характеризує його співвідношення з іншими нормативно-правовими актами в залежності від ступеня формальної обов'язковості юридичних норм, що в них вміщено, та визначається місцем відповідного органу в апараті держави [15, с. 110–111]. Водночас слід зауважити, що й досі ані рішеннями, ані законом не установлено співвідношення юридичної сили законів України, прийнятих (затверджених) на всеукраїнському референдумі та Верховною Радою України, а також предметну

компетенцію перших із них, що у подальшому може призвести до нормативно-правових колізій [24, с. 134]. Зокрема, згідно з Конституцією України предметом референдуму є питання про зміну території України та остаточне схвалення, затвердження законопроекту про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України», прийнятого не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Також у ст. 74 Основного Закону України зазначається про недопустимість проведення референдуму щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії [8].

Для характеристики законів важливого значення набувають питання їх класифікації. Незважаючи на те, що проблема класифікації законів не є новою для юридичної науки, вона не знайшла однозначного, загальновизнаного вирішення, а окремі підходи залишаються предметом наукової дискусії. Більшість авторів у теорії держави і права як основну класифікацію законів наводять поділ законів на конституційні та звичайні (поточні), у теорії конституційного права України розрізняють три основні групи законів як своєрідні підсистеми: конституційні, органічні та звичайні закони [22, с. 134]. Іноді застосовують і такі терміни, як «ординарні», «номінальні», «названі» [21, с. 45]. У першому випадку для позначення звичайних («ординарні») та органічних («номінальні», «названі») законів. У другому – як самостійні різновиди конституційних законів (органічні, номінальні, ординарні).

Однак при цьому критерії для класифікації зазначають різні: статус суб'єктів законотворчості, предмет регулювання, значення і місце в системі законодавства, ступінь значущості для життя суспільства, юридична сила. Останній критерій є системоутворюючим, оскільки дозволяє забезпечити ієрархічні зв'язки як між самими законами, так і між законами та іншими джерелами права. Критерій юридичної сили законів при проведенні їх класифікації застосовують С. С. Алексєєв, В. К. Бабаєв, О. В. Васильченко, О. Б. Венгеров, Л. М. Ентін, М. С. Кельман, В. М. Кириченко, О. М. Куракін, В. В. Лазарев, Е. О. Лук'янова, Л. А. Луць, О. Г. Мурашин, І. М. Овчаренко, В. В. Оксамит-

ний, Н. М. Пархоменко, О. Ф. Скакун, Ю. А. Тихомиров, О. Ф. Фрицький, В. Н. Хропанюк та ін.

Так, ще у підручнику «Теорія держави та права» 1940 р. за ступенем «своєї» сили автори поділяли закони на основні, або конституційні, та звичайні. Основні, або конституційні, закони встановлювали принципи організації держави, суспільний та державний устрій країни. До конституційних законів відносили не тільки Конституцію і закони, які призначені для внесення до неї змін та доповнень, але і конституційні закони, що діють одночасно з Конституцією як самостійні акти [3]. Таку саму позицію щодо поділу законів за юридичною силою висловлюють і сучасні дослідники В. К. Бабаєв, В. В. Лазарев та В. Н. Хропанюк, М. С. Кельман та О. Г. Мурашин, які називають конституційні закони, що закріплюють засади суспільного і державного ладу та є юридичною базою поточного законодавства (Конституція; закони, що вносять зміни до Конституції, доповнюють або конкретизують положення Основного Закону) та поточні закони [5, с. 233]. С. С. Алексєєв за юридичною силою також виокремлює: 1) конституції, конституційні (органічні) та 2) звичайні закони [2, с. 451–452]. Зокрема, він зазначав, що у відповідності до конституції можуть видаватися конституційні (органічні) закони, які теж присвячені правовим основам держави, державного ладу. На думку С. С. Алексєєва, конституційні й органічні закони – це синоніми і не потрібно їх розмежовувати [1, с. 83].

На відміну від попереднього підходу Ю. А. Тихомиров, а пізніше О. Б. Венгеров, Л. М. Ентін, І. М. Овчаренко поділяють всю систему законів держави на три підсистеми: конституція; конституційні (органічні) закони; звичайні закони. В. В. Оксамитний також ставить органічні та конституційні закони на одному рівні і визначає конституційні (органічні) закони як акти, які вносять зміни до Конституції або переглядають її текст, або «списочні» акти, тобто прийняті у відповідності до переліку, закріпленого в нормах Конституції. У будь-якому випадку до таких законів віднесені акти особливої значущості, прийняття яких передбачено Конституцією задля розвитку її положень [11, с. 359].

Інша група науковців виокремлює органічні закони не просто як один із різновидів або синонімів конституційних законів, а як самостійний особливий вид законів. Так, В. В. Копєйчиков, Л. А. Луць, В. М. Кириченко, О. М. Куракін, М. В. Кравчук, А. Ю. Олійник, П. П. Шляхтун за цією ознакою закону називають конституцію, конституційні закони, органічні закони, звичайні закони [24, с. 153].

У сучасній вітчизняній юридичній літературі термін «конституційний закон» набув значного поширення, хоч однозначного єдиного підходу щодо тлумачення та визначення досі немає. Так, починаючи з кінця XVIII – початку XIX ст. його використовували як синонім термінів «конституція» і «основний закон». Сьогодні конституційними законами визначають різні акти, за предметом регулювання пов'язані з конституцією [23, с. 15]. Як приклад, законодавчий акт, що походить від Конституції, має на меті конкретизацію названих конституційних положень шляхом регулювання найважливіших суспільних відносин або внесення до неї (Конституції) змін, приймається із дотриманням особливої ускладненої процедури кваліфікованою більшістю голосів та має стосовно інших нормативних актів, крім Конституції, вищу юридичну силу [10, с. 12].

А. С. Піголкін визначає конституційні закони як закони, прийняття яких передбачене самою Конституцією, а також названі у ній як конституційні [19, с. 412]. А. Д. Машков розглядає конституційні закони як закони, які: 1) вносять зміни та доповнення до Конституції, або 2) прийняття яких передбачено самою Конституцією з метою забезпечення реалізації її положень [9, с. 226]. У цілому подібні підходи до розуміння поняття конституційного закону знаходимо також у працях М. І. Абдулаєва, В. Н. Протасова, Ю. А. Ведернікова та А. В. Папірної, В. Ф. Погорілка, В. Л. Федоренка та інших вчених.

Конституційні закони – це органічно поєднані з Основним Законом нормативні акти, які приймаються в порядку, передбаченому розд. XIII Конституції України, або якими вносяться зміни до Конституції. З точки зору О. М. Кириченка, основна ознака конституційних законів полягає у тому, що вони вносять

зміни та доповнення до Конституції України і не можна визначати конституційні закони як такі, що конкретизують положення Основного Закону, оскільки це є функцією інших законів (органічних) [7, с. 97]. Тільки закони, що вносять до неї зміни, визначаються як конституційні закони.

На противагу висловленій позиції, В. М. Кириченко та О. М. Куракін під конституційними законами розуміють закони, які вносять зміни чи доповнення до тексту Конституції або необхідність видання яких передбачено самою Конституцією. І підкреслюють, що, як правило, ці закони конкретизують окремі положення Конституції або містять посилання на Конституцію та мають складнішу, ніж звичайні закони, процедуру ухвалення. Процедура прийняття таких законів спеціально передбачена Конституцією у розд. XIII «Внесення змін до Конституції України» [6, с. 119], а органічні закони розглядають як закони, на необхідність існування яких прямо вказує Конституція [6, с. 120]. З точки зору О. Ф. Фрицького, можна вести мову лише про закони, за допомогою яких формуються пропозиції щодо змін і доповнень до Конституції України, які, до речі, може прийняти або не прийняти парламент. Тобто мета так званих конституційних законів – лише сформулювати певні пропозиції щодо змін відповідних статей або розділів Конституції [21, с. 45–46].

В Україні проблему класифікації законів можна розглядати лише на доктринальному рівні, оскільки у чинній Конституції України передбачено лише три види законів: 1) звичайні закони (відповідно до ст. 92, які приймаються більшістю від конституційного складу Верховної Ради України); 2) закони про внесення змін до Конституції України (розд. XIII Конституції України); 3) закони, що містять опис державних символів України та порядок їх використання (відповідно до ст. 20 Конституції України, приймаються не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України) [8]. Отже, термін «конституційні закони» вживається лише на теоретичному рівні, у Конституції України чітко не зазначений блок суспільних відносин, який регулюється конституційним законом.

Однак були спроби законодавчого застосування згаданого вище терміна. Зокрема, у 1994 р. Президентом України було внесено до Верховної Ради України проект Закону про державну владу і місцеве самоврядування в Україні. І саме до цього законопроекту було застосовано визначення конституційного закону. 28 грудня 1994 р. Верховною Радою України було прийнято Постанову № 332/94-ВР «Про проект конституційного Закону України про державну владу і місцеве самоврядування в Україні» [13], відповідно до якої проект конституційного закону був схвалений у першому читанні.

Зокрема таке визначення використовувалося в проекті Закону України «Про закони і законодавчу діяльність в Україні» народного депутата України В. Стретовича. Проте у пропозиціях Президента України В. Ющенка до цього Закону (який спочатку був прийнятий, але потім скасований) вказувалося, що Конституція України взагалі не застосовує термін «конституційний закон». Натомість використовується термін «закон про внесення змін до Конституції України». Після набрання ним чинності такий закон стає невід'ємною частиною Конституції [12].

Натомість у світовій правовій практиці під «конституційними законами» можуть розумітися не лише закони, якими вносяться правки чи доповнення до Конституції, але й закони, на які посилається Конституція або необхідність яких прямо передбачена чинною Конституцією. Ці закони конкретизують окремі положення Конституції, приймаються органами законодавчої влади чи референдумом в особливому порядку. Так, у різних країнах світу функціональне призначення конституційних законів різне: введення в дію Конституції (Македонія, Словенія, Хорватія); внесення змін до Конституції (Італія, Молдова, Португалія, Румунія, Чехія); імплементація міжнародних договорів (Словаччина); регулювання окремих питань, передбачених Конституцією (Хорватія) і т. п. Це означає, що конституційні закони не вичерпуються «реформуючими законами», тобто такими, якими вносяться зміни і доповнення до Конституції.

Список використаних джерел

1. Алексеев, С. С. Государство и право [Текст] / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1996. – 192 с.
2. Алексеев, С. С. Общая теория государства и права [Текст] : учебник / С. С. Алексеев. –2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 576 с.
3. Голунский, С. А. Теория государства и права [Текст] / С. А. Голунский, М. С. Строгович. – М. : Госюриздат, 1940. – 417 с.
4. Довідник парламентаря 01. Основні аспекти законотворчого процесу [Текст] / В. П. Крижанівський, Л. О. Нечипоренко, Е. Р. Рахімкулов, С. Г. Чередніченко. – К. : [ФОП Москаленко О. М.], 2014. – 78 с.
5. Кельман, М. С. Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К. : Кондор, 2006. – 477 с.
6. Кириченко, В. М. Теорія держави і права: модульний курс [Текст] : навч. посіб. / В. М. Кириченко, О. М. Куракін. – К. : Центр учб. л-ри, 2010. – 264 с.
7. Кириченко, О. Поняття та значення органічних законів у системі законодавства України [Текст] / О. Кириченко // Вісн. Акад. управління МВС. – 2009. – № 3. – С. 93–103.
8. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.
9. Машков, А. Д. Теорія держави і права [Текст] : підручник / А. Д. Машков. – К. : ВД «Дакор», 2015. – 492 с.
10. Овчаренко, І. М. Закон у системі джерел (форм) права та їх класифікація [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / І. М. Овчаренко ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 19 с.
11. Оксамытный, В. В. Теория государства и права [Текст] : [учеб. для студентов высш. учеб. заведений] / В. В. Оксамытный. – М. : Изд-во «ИМПЭ-ПАБЛИШ», 2004. – 563 с.
12. Павленко, І. Доцільність та перспективи впровадження в Україні «органічного законодавства» [Електронний ресурс] : аналіт. зап. / І. Павленко. – Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/Monitor/august08/23.htm.
13. Про проект конституційного Закону України про державну владу і місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Постанова Верхов. Ради України від 28.12.1994 № 332/94-ВР. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/332/94-вр.
14. Про Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1861–17.

15. Рабінович, М. П. Основи загальної теорії права та держави [Текст] : навч. посіб. / М. П. Рабінович. – Вид. 9-те, зі змінами. – Львів : Край, 2007. – 192 с.
16. Рішення Конституційного Суду України від 02.03.1999 № 2-рп/99 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Конституц. Суду України. – Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9324.
17. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 № 12-рп/98 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Конституц. Суду України. – Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8835.
18. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2008 № 6-рп/2008 [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Конституц. Суду України. – Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9954.
19. Теория государства и права [Текст] : учебник / под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. – М. : Высш. образование, 2008. – 613 с.
20. Теорія держави і права [Текст] : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / за ред. О. В. Петришина. – Х. : Право, 2014. – 368 с.
21. Фрицький, О. Ф. Конституційне право України [Текст] : підручник / О. Ф. Фрицький. – 3-тє вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.
22. Цоклан, В. І. Система сучасних джерел конституційного права України [Текст] : монографія / В. І. Цоклан, В. Л. Федоренко ; за ред. В. Л. Федоренко. – К. : Ліра-К., 2009. – 400 с.
23. Шаповал, В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс [Текст] : підручник / В. М. Шаповал. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 464 с.
24. Шляхтун, П. П. Конституційне право: словник термінів [Текст] / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – 568 с.

Н. В. Попович

Конституционный закон как разновидность закона

В статье рассмотрены и проанализированы основные признаки закона как нормативно-правового акта, определено понятие особой процедуры, названы основные подходы классификации законов по критерию юридической силы. Приведены определения понятия «конституционного закона».

Ключевые слова: *закон, особая процедура, юридическая сила, конституционный закон, органический закон.*

N. V. Popovych

Constitutional law as a kind of law

The main features of the law as a statutory and regulatory act have been covered and analyzed, the concept of a special procedure has been defined, main approaches to classification of laws by criteria of their validity have been singled out in the article. Some of the most common definitions of «constitutional law» have been touched upon.

Laws occupy the most important place in the array of legislation of the Romano-Germanic legal family. The law is the main tool for providing general public interests and control of the most significant public relations. The current system of sources of law in Ukraine is largely developed under the influence of European values and legal standards, which are formed primarily within the civil law.

It has been emphasized that the laws are passed, modified and amended under a special procedure that is specific and more complex than the law-making process in general.

However, it should be noted that neither decisions not the Law have established a correlation of validity of laws of Ukraine adopted (approved) at a national referendum, and the Verkhovna Rada of Ukraine, as well as substantive competence of the former that may lead to regulatory collisions in the future.

Most authors in the theory of a state and law mention separation of laws in a basic classification of laws as for their validity on constitutional ones that enshrine fundamental principles of social and political system and are a legal base of the current legislation (Constitution, laws amending the Constitution, supplementing or specifying position of the Basic Law) and current laws.

It has been emphasized that the term «constitutional laws» is used only on a theoretical level, the Constitution of Ukraine does not clearly define a unit of social relations governed by the constitutional law.

Instead, in the global legal practice «constitutional laws» can be understood not only as the laws that amend or supplement the Constitution but also as the laws the Constitution refers to or necessity of which is directly provided by the current Constitution. These laws specify certain provisions of the Constitution, are adopted by the legislature or a referendum in a specific order. Thus, functional use of constitutional laws differs worldwide: the introduction of the constitution; amending; implementation of international agreements; regulation of certain matters provided by the constitution, etc. This means that constitutional laws are not limited to «reforming laws», that is, by which amendments to the constitution are made.

Keywords: *law, a special procedure, validity, constitutional law, organic law.*

УДК 342.24

К. В. Дмитрієва, здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Автономія як особливий елемент територіального устрою унітарної держави

Стаття присвячена дослідженню основних рис статусу автономії як особливої одиниці територіальної організації влади унітарної держави. Розкриваються основні характеристики територіальної автономії в контексті сучасних тенденцій організації публічної влади – диверсифікації владних повноважень, децентралізації влади та субсидіарності. Робиться висновок про специфіку влади автономного утворення як особливої форми публічної влади, що здійснюється в унітарній державі поряд із державною владою та владою органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *автономія, унітарна держава, територіальний устрій, публічна влада.*

Питання територіального устрою займають у політико-правовій практиці будь-якої держави одне з центральних місць. Вони доволі повно регламентуються на конституційному та законодавчому рівнях, а відповідна проблематика постійно знаходиться у полі зору дослідників-державознавців. Це пояснюється істотними перетвореннями територіальної організації публічної влади, що відбуваються в останні десятиліття.

© Дмитрієва К. В., 2015

Проте вони є окремим виявом більш загальної тенденції кардинальної зміни характеру просторової організації суспільства та зв'язку з нею окремої людини. Міграція населення, відносність категорії «постійне місце проживання», всезростаюча роль електронних технологій та зв'язку, трудова мобільність населення, дистанційність здійснення трудових функцій – ці та інші обставини не тільки помітно змінюють умови життя сучасної людини та нівелюють її тісний соціально-правовий зв'язок з конкретною територією, а й викликають докорінні зміни устрою публічної влади. Ідеї Європи регіонів, а також субсидіарності як найбільш перспективного принципу розвитку територіального устрою, на наш погляд, віддзеркалюють основну тенденцію останніх десятиліть – диверсифікацію владних повноважень.

Диверсифікація владних повноважень може носити горизонтальний та/або вертикальний характер. В останньому випадку передача повноважень здійснюється як на більш високий за загальнодержавний (Рада Європи, Європейський Союз), так і на нижчий за нього рівень територіальної організації влади (регіональний, муніципальний). Хоча встановлено, що процеси централізації та децентралізації влади розвиваються циклічно, загальносвітовою тенденцією у даний час є саме децентралізація влади, яка простежується і в федеративних, і в унітарних країнах. Як вказується у Преамбулі Декларації з регіоналізму в Європі, прийнятої Асамблеєю регіонів Європи 4 грудня 1996 р., регіони у межах законодавства своїх країн є необхідною складовою частиною демократії, децентралізації і самовизначення шляхом надання народам можливості ототожнювати себе зі своєю спільністю та розширення їх участі у житті держави [5].

Вітчизняна державознавча наука на сьогодні недостатньо приділяє уваги проблематиці автономії у територіальній організації сучасної держави, дослідженню її правової природи, соціальної сутності, організаційним та функціональним аспектам здійснення влади автономії. Загальним проблемам інституту автономії присвячено праці В. Борденюка, М. Корнієнка, О. Копиленка, О. Лялюка, Н. Мяловицької, Т. Сенюшкіної, Т. Татаренко, І. Шелепницької, у яких відповідно до українських

реалій розглядаються основні принципи автономії. Мету цієї статті складає дослідження основних рис та особливостей статусу автономії як особливої одиниці територіальної організації влади сучасної держави.

Визначення поняття «автономія» дається у декількох вітчизняних джерелах. Так, у Юридичній енциклопедії М. П. Воронов це поняття розкривав як відносно самостійні у здійсненні державної влади або місцевого самоврядування територіальні утворення у межах певної держави [13, с. 23]. Як одну з форм внутрішнього управління етнічних та регіональних спільнот у рамках єдиної держави характеризує автономію Ю. І. Римаренко [10, с. 327]. Поряд з цим деякі науковці розкривають юридичну природу автономії як форму самоврядування населення відповідної території [12, с. 126; 11, с. 333]. Приклади наукових визначень можна продовжувати і далі, але наведених вже достатньо для того, щоб проілюструвати різноманіття, а інколи – й протилежність наукових позицій та підходів. Ускладнює вироблення єдиної концепції і державотворча практика, яка демонструє, з одного боку, значне різноманіття організаційно-правових моделей автономії, а з другого – динамічність їх перетворень.

Формування автономії у системі територіального устрою унітарної держави є не просто особливим способом організації влади з точки зору її вдосконалення та наближення до населення, воно має розглядатися як інституційна форма оптимальної диверсифікації повноважень по вертикалі, або вертикального поділу публічної влади. Запровадження її властиве таким унітарним державам Європи, що вступили у постіндустріальний період свого розвитку: Італія, Іспанія, Португалія, Велика Британія, Франція, Фінляндія, Данія. Державна структура такого типу, як правило, зумовлена історичними, національно-культурними, етнічними, соціально-економічними, географічними та іншими передумовами в межах конкретної країни.

Сьогодні, на наш погляд, є необхідні та достатні підстави вважати автономію особливим суб'єктом територіального устрою унітарної держави, а правову природу здійснюваної її органами публічної влади – самостійною формою, яка не може

ототожнюватися ні з державною, ні з муніципальною (самоврядною) владою. Адже в іншому випадку втрачається сенс самої автономії.

Проте наукові оцінки співвідношення автономії та місцевого самоврядування є дуже різноманітними. Так, вчені дореволюційного періоду зазвичай розглядали їх як суміжні явища [8, с. 305], і такий підхід знаходить підтримку і в сучасній науці [7, с. 1296]. Поряд з цим існує підхід щодо протиставлення автономних та муніципальних утворень у межах унітарної держави, який обґрунтовується розмежуванням державного і недержавного характеру здійснюваної ними публічної влади [4, с. 46]. Європейська юридична наука і практика, у тому числі й офіційна складова останньої, менш категоричні у цьому питанні, адже термін «автономний» використовується у тексті преамбули Європейської хартії місцевого самоврядування [6], а також у конституціях деяких європейських держав як характеристика статусу адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів. Так, ст. 114 Конституції Італійської Республіки визнає автономними утвореннями комуни, провінції, столичні міста і області [1].

Підстави для визначення автономії як особливого елементу адміністративно-територіального устрою унітарної держави, що не може бути ототожнений з іншими елементами (одиницями), надає аналіз правових та концептуальних основ функціонування автономій в унітарних державах сучасної Європи.

На відміну від «звичайних» адміністративно-територіальних одиниць автономія має спеціальну конституційну правосуб'єктність, будучи безпосередньо закріпленою в основному законі країни. Правове регулювання питань автономії містять конституції Данії, Італії, Іспанії, Португалії, Фінляндії та ін. Конституційно-правове регулювання, як правило, знаходить своє продовження на законодавчому рівні, наприклад, у статутах про правовий статус автономних утворень Італії, Іспанії, острова Корсика у Франції, Фарерських островів та острова Гренландія у Королівстві Данія, Аландських островів у Фінляндії; законах про статус парламентів саамі в Норвегії, Фінляндії, Швеції; Акті про мови Фінляндії.

Автономія може мати особливу організаційну форму на відміну від інших адміністративно-територіальних одиниць: автономна територія в Данії, автономна провінція в Фінляндії, регіональні автономні співтовариства в Іспанії, автономна область в Італії.

Автономія характеризується наявністю власної системи органів влади. Наприклад, Акт про Аландську автономію установлює квазіпарламентську систему врядування, у якій діє Лагтингет – парламент та уряд, що нею призначається [3]. Формування аналогічних органів (парламенту та уряду) в системі місцевого самоврядування не допускається.

Проблема обсягу повноважень автономій в унітарних державах вирішується у європейській практиці державного будівництва неоднаково. Вона залежить у першу чергу від політичного або адміністративного характеру автономії.

Предметна підвідомчість та предмет самостійного законодавчого регулювання органів політичної автономії закріплюються, як правило, на конституційному рівні: виключна компетенція автономних співтовариств визначається у ст. 149 Конституції Іспанії [2]; власною компетенцією наділяються області Італії (ст. 117 Конституції Італійської Республіки). Населення автономій, за загальним правилом, представлено у загальнодержавних органах не лише законодавчої, а й інколи виконавчої влади. Органам влади автономій може надаватися право законодавчої ініціативи на загальнодержавному рівні, а також зовнішньополітична самостійність. У Португалії автономія в особі своїх представників може брати участь у переговорах про укладення окремих міжнародних договорів, в Данії – вирішувати питання європейської інтеграції. Проте, незважаючи на такі широкі можливості, науковці відмічають, що на практиці автономні територіальні утворення у складі унітарних держав далеко не завжди схильні до активної взаємодії з іншими регіонами у питаннях вироблення та здійснення загальнодержавної політики, а скоріше використовують інститути політичного представництва для відстоювання власних інтересів [9, с. 146].

Автономні утворення мають свої конституції (конституційні акти), що потребують затвердження парламентом держави, або спеціальні закони, що визначають їх правовий статус. Так, згідно зі статтями 115[26], 123[34] Конституції Італійської Республіки 1947 р. області створюються як автономні утворення з власними правами і функціями згідно з принципами, встановленими Конституцією. Кожна область має статут, у якому відповідно до Конституції встановлюються форма правління і основні принципи організації і діяльності в цій області. Статут регулює реалізацію права ініціативи і референдуму стосовно законів і адміністративних заходів області, а також оприлюднення законів і обласних постанов. Статут області приймається і змінюється обласною радою шляхом видання закону, який схвалюється абсолютною більшістю його членів двома послідовними рішеннями, що приймаються з інтервалом не менш ніж у два місяці. Такий закон не вимагає затвердження з боку урядового комісара. Уряд Республіки може поставити питання про конституційну законність обласних статутів перед Конституційним Судом протягом тридцяти днів після їх опублікування. Частина 1 ст. 116[27] гарантує особливі умови автономії для п'яти регіонів держави: Фріулі-Венеція-Джулія, Сардинія, Сицилія, Трентино-Альто-Адідже (Південний Тіроль) і Валл-д'Аоста мають особливі форми й умови автономії згідно з відповідними спеціальними статутами, встановленими конституційними законами.

В Іспанії Генеральні Кортеси шляхом прийняття органічного закону, керуючись національними інтересами, можуть дозволяти утворення автономного співтовариства, а також затверджувати або надавати статут про автономію. Статут виступає основним установчим актом кожного автономного співтовариства, який держава визнає і охороняє як складову частину національного законодавства. Перегляд статутів здійснюється з додержанням порядку, встановленого цими актами, але у будь-якому випадку потребує схвалення його Генеральними Кортесами шляхом прийняття органічного закону, що за юридичною силою займає місце між Основним Законом держави та звичайними законами.

Адміністративна автономія не володіє правом здійснювати власну законодавчу діяльність, проте це не позбавляє її представницькі органи нормотворчих повноважень. На відміну від інших адміністративно-територіальних одиниць, така автономія наділяється деякими додатковими правами, серед яких: право законодавчої ініціативи в загальнонаціональному парламенті (Фінляндія), квота на обов’язкове представництво у загальнодержавних органах влади (Данія).

Для автономії гарантується самостійна матеріально-фінансова основа діяльності. Закладений, як правило, на законодавчому рівні принцип фінансової самостійності дозволяє послабити жорстку залежність від державного бюджету та отримати більше свободи в питаннях формування і використання фінансів. При цьому деякі аспекти повноважень у фіскально-податковій сфері навіть наближують повноваження автономії до державної компетенції. Наприклад, згідно зі ст. 66 Акта про автономію Аландських островів автономія має право звільняти від податків та надавати дотації. Відповідно до п. 5 ст. 18 Акта органи Аландів уповноважені запроваджувати додаткові ставки податків на встановлені державні податки, тобто вводити власне податкове законодавство.

Поряд із доволі широкою функціонально-компетенційною самостійністю органів влади автономій запроваджуються «врівноважуючі» механізми державного нагляду та контролю за їх діяльністю. Статус і повноваження органів державного контролю за автономіями багато в чому залежить від типу автономного утворення. В адміністративній автономії контроль має постійний характер і передбачає можливість безпосереднього втручання в поточну діяльність органів автономії. При цьому контролюючий орган може не тільки самостійно застосовувати санкції при виявленні фактів порушення органами влади автономії загальнодержавних норм, контролюючи додержання вимог законності в їх діяльності, а й доцільність діяльності цих органів. При політичній же автономії державний контроль реалізується скоріше у формі моніторингу, що передбачає можливість лише постановки питання органом контролю про усу-

нення виявленої невідповідності рішень органів влади автономії загальнодержавному законодавству. При цьому органи державного контролю ніяких самостійних дій щодо усунення порушень не здійснюють. Конкретні заходи вживають або органи автономії, або центральні органи державної влади.

Поряд із контролем запроваджуються особливі організаційно-правові форми взаємодії між вищими органами державної влади та органами влади автономії, і такі форми можуть носити конституційний характер. На найвищому рівні гарантується непорушність статусу автономії – неможливість його зміни або скасування без згоди автономного утворення. Це, зокрема, випливає з положень ст. 147 Конституції Іспанії, а також Акта про Аландську автономію 1991 р., який є загальнодержавним документом Фінляндії, але його неможливо змінити без згоди кваліфікованої більшості депутатів Законодавчої Асамблеї Аландських Островів.

Важливою гарантією самостійного функціонування автономій є конституційно-правовий спосіб розв'язання конфліктів між органами влади загальнодержавного та автономного рівнів. Наприклад, відповідно до ст. 161 Конституції Іспанії вирішити спори про розмежування компетенції між органами держави і автономними спільнотами або між самими такими спільнотами вправі лише Конституційний Суд. У статті 134 Основного Закону Італії також наголошується, що Конституційному Суду підсудні спори про компетенцію між державою та автономними областями.

Вказана специфіка автономій дозволяє говорити про наявність особливої форми публічної влади – влади автономного утворення, яка існує в унітарній державі поряд із державною владою та владою органів місцевого самоврядування. Як така, вона має гарантуватися державою, забезпечуватися державним захистом та отримувати чітку правову формалізацію. Особливості системно-структурної організації та функціонально-компетенційного спрямування публічної влади автономних утворень можуть становити предмет подальших наукових розробок.

Список використаних джерел

1. Constitution of the Italian Republic [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.
2. La Constitución española de 1978 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=137&fin=158&tipo=2.
3. Акт про Аландську автономію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=977.
4. Богданова, Н. А. Автономия: идеи и практика [Текст] / Н. А. Богданова // Конституц. и муницип. право. – 2006. – № 9. – С. 43–48.
5. Декларація щодо регіоналізму в Європі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://constituanta.blogspot.com/2013/03/1996.html.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 24. – Ст. 718.
7. Ким, Ю. В. «Федерализм», «автономия», «самоуправление»: смыслы и трактовка [Текст] / Ю. В. Ким // Право и политика. – 2008. – № 6. – С. 1295–1301.
8. Кокошкин, Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву [Текст] / Ф. Ф. Кокошкин. – М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1912. – 306 с.
9. Лексин, И. В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы [Текст] / И. В. Лексин. – М. : ЛЕНАНД, 2014. – 432 с.
10. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика) [Текст] : енциклопедія / упоряд. Ю. І. Римаренко ; за ред. Ю. І. Римаренка. – К. : Довіра, 1998. – 912 с.
11. Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз [Текст] : в 2 т. / за ред. Ю. І. Римаренка. – К. ; Донецьк, 1998. – Т. 1. – 780 с.
12. Шаповал, В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс [Текст] : підручник / В. М. Шаповал. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 464 с.
13. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – 672 с.

Е. В. Дмитриева

Автономия как особый элемент территориального устройства унитарного государства

Статья посвящена исследованию основных черт статуса автономии как особой единицы территориальной организации власти унитарного государства. Раскрываются основные характеристики территориальной автономии в контексте современных тенденций территориальной организации публичной власти – диверсификации властных полномочий, децентрализации власти и субсидиарности. Делается вывод о специфике власти автономного образования как особой форме публичной власти, осуществляемой в унитарном государстве наряду с государственной властью и властью органов местного самоуправления.

Ключевые слова: *автономия, унитарное государство, территориальное устройство, публичная власть.*

K. V. Dmitrieva

Autonomy as a special element of territorial structure of the unitary state

Article is devoted research of the basic lines of the status of an autonomy as special element of the territorial organisation of the power in the unitary state. The author analyzes the basic characteristics of a territorial autonomy in a context of modern all-European tendencies of diversification of imperious powers, decentralization of the power.

It is noticed, that domestic political science gives attention to an autonomy problematic in the territorial organisation of the modern state, to research of its legal nature, social essence, organizational and functional aspects of realisation of the power of an autonomy insufficiently. The scientific definitions of concept of an autonomy resulted by the author allow to illustrate variety, and sometimes – and contrast of scientific positions and approaches. Complicates development of the uniform concept and state-legal practice which shows, on the one hand, considerable variety of organizational-legal models of an autonomy, and with another – dynamism of their transformations.

Autonomy formation in system of the territorial device of the unitary state is not simply special way of the organisation of the power from the point of view of its perfection and approach to the population, and should be considered as institutional the form optimum diversification powers on a vertical, or vertical division of the public power. Its use is peculiar to many unitary states of Europe.

For today, according to the author, there are all necessary and sufficient bases to consider an autonomy the special subject of the territorial device of the unitary state, and the legal nature carried out by its authorities – the independent form of the public power in the state which cannot be identified neither with state, nor from the municipal. After all otherwise the sense of the autonomy is lost.

The bases for such conclusion are given by the analysis of legal and conceptual bases of functioning of autonomies in the unitary states of modern Europe, in particular: presence special constitutional legal personality; features of the organizational form of autonomies unlike other administrative and territorial units; presence of own, independent system of authorities; the constitutional or legislative level of fastening of a subject of jurisdiction and a subject of independent legislative regulation of bodies of an autonomy; presence of own constitutions (the constitutional certificates) maintenance of an independent is material-financial basis; special mechanisms of the state supervision and the control over activity of authorities of an autonomy; special organizational-legal forms of interaction between the supreme bodies of the government and autonomy authorities; Introduction of a constitution-legal way of the resolution of conflicts between authorities of nation-wide and independent levels.

Above-stated specificity of autonomies has allowed to speak about presence of the special form of the public power of independent formation which should be guaranteed by the state, be provided with the state protection and receive accurate legal formalisation. Features of the system-structural organisation and it is functional directions of the public power of independent formations will make a subject of the further scientific workings out of the author.

Keywords: *an autonomy, the unitary state, the territorial device, the public power.*

УДК 342.511(477)(049.4)-028.27

А. С. Крижановська, аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Питання впровадження інституту електронних петицій в діяльності Президента України

Стаття присвячена дослідженню питань правового регулювання інституту електронних петицій на прикладі одного з вищих органів державної влади – Президента України. Проаналізовано регламентацію цього інституту на законодавчому рівні, а також встановлений главою держави порядок розгляду поданих на його ім'я електронних петицій. Визначено окремі недоліки правового регулювання та організаційно-правові проблеми використання цього інституту, намічені шляхи їх вирішення.

Ключові слова: *Президент України, Адміністрація Президента України, електронна петиція, звернення громадян.*

Сучасне інформаційне суспільство вимагає удосконалення форм безпосередньої демократії, методів їх реалізації. Зокрема, у світовій практиці широко застосовується така форма колективного звернення, як електронна петиція, що подається шляхом застосування новітніх телекомунікаційних засобів, передбачає особливу процедуру реагування адресата та підтверджує свою дієвість як механізм систематичного суспільного діалогу. Електронна петиція як інструмент електронної демократії пе-

© Крижановська А. С., 2015

редбачена і правовими актами Ради Європи, зокрема, Рекомендаціями CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи від 18 лютого 2009 р. [1]. Тривалий час в Україні були відсутні дієві механізми комунікації громадян з органами влади, зокрема шляхом застосування інформаційно-комунікаційних засобів. Законодавче встановлення інституту електронних петицій започаткувало новий для нашого суспільства та ефективний спосіб суспільного діалогу на постійній основі.

Усе це актуалізує необхідність проведення дослідження питань правового регулювання впровадження інституту електронних петицій на прикладі діяльності одного з вищих органів державної влади та визначеного законом адресата петицій – Президента України. Проблематика правового забезпечення взаємодії та гласності у відносинах органів державної влади з громадськістю досліджувалася такими вченими, як Ю. М. Батурін, І. І. Дахова, А. Б. Кануніков, Є. О. Лукашева, В. О. Серьогін, В. М. Тихонов, Ю. М. Тодика, О. О. Томкіна та ін. Проте досліджуваний у межах цієї статті аспект такої взаємодії є недостатньо опрацьованим сучасною юридичною наукою. Метою статті є аналіз стану правового регулювання порядку внесення та розгляду Президентом України електронних петицій, визначення організаційно-правових проблем у цій сфері.

Стаття 40 Конституції України передбачає, що усі мають 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 [3]. В Основному Законі не встановлено жодних обмежень щодо форми подання відповідних звернень.

На сьогодні відносини, пов'язані з електронним документообігом та використанням електронних документів, регулюються Конституцією України, Цивільним кодексом України, законами України «Про інформацію», «Про захист інформації в автоматизованих системах», «Про державну таємницю», «Про телекомунікації», «Про обов'язковий примірник документів», «Про Національний архівний фонд та архівні установи», «Про

електронні документи та електронний документообіг», а також іншими нормативно-правовими актами.

Відповідно до частин 1–3 ст. 8 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 р. № 851-IV юридична сила електронного документа не може бути заперечена виключно через те, що він має електронну форму. Допустимість електронного документа як доказу не може заперечуватися виключно на підставі того, що він має електронну форму. Електронний документ не може бути застосовано як оригінал: 1) свідоцтва про право на спадщину; 2) документа, який відповідно до законодавства може бути створений лише в одному оригінальному примірнику, крім випадків існування централізованого сховища оригіналів електронних документів; 3) в інших випадках, передбачених законом [4].

Слід зазначити, що 2 липня 2015 р. Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР було доповнено ст. 23^1. Відтепер запроваджено новий інструмент звернення – електронну петицію. Так, громадяни можуть звернутися до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування з електронними петиціями через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції [5].

28 серпня 2015 р. Президент України видав Указ «Про порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України», відповідно до якого на сайті глави держави запрацював спеціальний розділ стосовно електронних петицій [6].

Для України інститут електронних петицій порівняно новий. Термін «петиція» походить від лат. *petitio* – «вимога», «прохання», «домагання». У вітчизняній юридичній науці традиційно він визначається як колективне письмове звернення громадян з того чи іншого питання, яке подається главі держави чи іншим органам державної влади та місцевого самоврядування [7, с. 513]. Разом з цим офіційного законодавчого визначення терміна «петиція» на сьогодні не закріплено.

У науковій літературі виділяють такі ознаки електронних петицій:

– метою петиції є розпочати діалог із владою;

– колективний характер звернення;

– свобода вираження – петиції підкреслюють важливість, резонанс проблеми. Питання, яке піднімають, – питання публічного інтересу (об'єднує багатьох людей);

– скорочений (спрощений) порядок розгляду петиції;

– петиція не має обов'язкової сили для адресата;

– необхідність дотримання як вимог закону, так і правил веб-порталу;

– надійна платформа – зазвичай державні веб-сайти, хоча дозволяється подання електронних петицій через громадські веб-сайти (зокрема, в Латвії ефективно функціонує громадський веб-сайт із жорсткою ідентифікацією);

– «закриті» теми – обмеження за інформаційним законодавством;

– премодерація (попереднє підписання петицій встановленою кількістю голосів (ценз));

– для реагування з боку влади не обов'язково чекати, коли буде зібрано відповідну кількість голосів [2].

Згідно зі ст. 23^1 Закону України «Про звернення громадян» в електронній петиції має бути викладено суть звернення, зазначено прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти. На веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію. Електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини. Відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (ініціатор) електронної петиції. Електронна петиція, адресована відповідно Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України, розглядається у порядку, встановленому ст. 23^1, за умови збору на її підтримку не менш як 25 000 підписів громадян протягом не більше

трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Тобто на сьогодні для петиції законодавством встановлений достатньо високий прохідний бар'єр. Разом з тим такий бар'єр дозволяє відмежовувати петиції, які не відображають думку більшості населення.

Для створення електронної петиції до Президента України її автор (ініціатор) заповнює спеціальну форму на офіційному веб-сайті органу, якому вона адресована, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції. Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті Президента України або на веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором (ініціатором). У разі невідповідності електронної петиції встановленим вимогам оприлюднення такої петиції не здійснюється, про що повідомляється автору (ініціатору) не пізніше строку, встановленого для оприлюднення.

Порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України, був затверджений Указом глави держави № 523/2015 від 28 серпня 2015 р. Цей документ відповідно до ст. 23^1 Закону України «Про звернення громадян» визначає процедуру вивчення електронної петиції, адресованої Президентові України, на підтримку якої зібрано не менш як 25 000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня її оприлюднення. Розгляд електронної петиції забезпечує Адміністрація Президента України невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду.

Зазначений документ визначає коло відповідальних посадових осіб Адміністрації Президента України та закріплює їх повноваження з організації розгляду отриманих електронних петицій. Важливою організаційною гарантією, що має сприяти всебічному та ґрунтовному вивченню змісту петиції, є можливість залучення до цього процесу представників заінтересованих органів, а також представників інших консультативних та допоміжних органів президентського апарату, інститутів громадянського суспільства, експертів, фахівців та інших осіб. Відкритості та прозорості розгляду сприяє залучення також автора (ініціа-

тора) електронної петиції, представників громадського об'єднання, яке здійснювало збір підписів на підтримку електронної петиції.

Під час опрацювання порушених в електронній петиції питань та підготовки пропозицій щодо підтримки або непідтримки її Президентом України Адміністрацією окреслюється коло питань, що потребують вирішення за результатами розгляду електронної петиції; розглядаються можливі варіанти вирішення порушених питань та обирається оптимальний варіант; опрацьовується доцільність реалізації викладених в електронній петиції пропозицій шляхом видання акта Президента України або внесення на розгляд Верховної Ради України в установленому порядку відповідного законопроекту; формуються пропозиції щодо підтримки або непідтримки главою держави електронної петиції, готується проект відповіді на петицію про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням, а в разі якщо порушені в електронній петиції питання належать до повноважень інших органів – також проекти звернень Президента України до таких органів.

Остаточне рішення про підтримку або непідтримку петиції приймає особисто Президент України. Відповідно до його рішення вживаються заходи щодо забезпечення реалізації викладених у петиції пропозицій, у тому числі шляхом підготовки проекту президентського акта або законопроекту. Про прийняте Президентом України рішення обов'язково повідомляється найширше коло громадськості через розміщення на веб-сайті Офіційного інтернет-представництва Президента України публічного оголошення про підтримку або непідтримку Президентом України електронної петиції та відповіді Президента, а також автор (ініціатор) електронної петиції та відповідне громадське об'єднання, яке здійснювало збір підписів на підтримку електронної петиції, шляхом надсилання письмової відповіді на зазначені ними адреси електронної пошти.

Таким чином, слід констатувати, що поряд із законодавчим закріпленням інституту електронних петицій та встановленням організаційно-правових вимог щодо їх внесення, Президентом України забезпечений ґрунтовний нормативний порядок роз-

гляду поданих на його ім'я петицій. Разом з цим маємо наголосити, що існує ряд законодавчо невирішених питань. У першу чергу вимагає нормативного визначення поняття «електронна петиція», а також розширення переліку вимог до самого змісту електронних петицій, які б попереджали можливість внесення тотожних або аналогічних за змістом пропозицій. Крім того, на сьогодні законодавством встановлено, що електронна петиція, яка в установлений строк не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до Закону «Про звернення громадян». Разом з тим не вирішено питання щодо механізму реалізації петицій, які будуть розглядатися як індивідуальні звернення. Іншим питанням, що потребує організаційно-правового вирішення, є ризик голосування одних і тих же осіб з різних електронних адрес, що спотворюватиме репрезентативність даних збору підписів на підтримку електронної петиції.

Загалом впровадження інституту електронних петицій має позитивний вплив на забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, публічності та гласності діяльності Президента України та в цілому розбудову демократичної, правової, соціальної державності. Враховуючи розвиток інформаційного суспільства в нашій державі, електронні петиції повинні стати дієвим способом взаємодії Президента України та громадськості, ефективною формою звернень громадян до глави держави.

Список використаних джерел

1. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy): Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers' Deputies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf.
2. Електронні петиції: бути чи не бути? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pravo.org.ua/ua/news/20871158-elektronni-petitsiyi-buti-chi-ne-buti.

3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (з наступ. змін.) [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Про електронні документи та електронний документообіг [Текст] : Закон України від 22.05.2003 № 851-IV (з наступ. змін. та доп.) // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 275.
5. Про звернення громадян [Текст] : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР (з наступ. змін. та доп.) // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
6. Про порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові Україні [Текст] : Указ Президента України від 28.08.2015 № 523/2015 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 70. – Ст. 2301.
7. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2002. – Т. 4. – 720 с.

А. С. Крыжановская

Вопросы использования института электронных петиций в деятельности Президента Украины

Статья посвящена исследованию вопросов правового регулирования института электронных петиций на примере одного из высших органов государственной власти – Президента Украины. Проанализирована регламентация данного института на законодательном уровне, а также установленный главой государства порядок рассмотрения поданных на его имя электронных петиций. Определены отдельные недостатки правового регулирования и организационно-правовые проблемы использования этого института, намечены пути их решения.

Ключевые слова: *Президент Украины, Администрация Президента Украины, электронная петиция, обращения граждан.*

A. S. Kryzhanovska

Questions of use of institute of electronic petitions in activity of the President of Ukraine

Article is devoted research of questions of legal regulation of institute of electronic petitions on an example of one of the government supreme bodies – the President of Ukraine. The regulation of the given institute at legislative level, and also the order of consideration of the electronic petitions submitted on his name established by the head of the state is analysed. Separate lacks of legal regulation and organizational-legal problems of use of this institute are defined, ways of their decision are planned.

The modern information society demands improvement of forms of direct democracy, methods of their realisation. Long time in Ukraine there were no effective mechanisms of communications of citizens with authorities, including by application of information-communication technologies. The legislative establishment of institute of electronic petitions has created new to the Ukrainian society and an effective way of public dialogue on a constant basis. In this connection research of questions of legal regulation of institute of electronic petitions on an example of one of the government supreme bodies – the President of Ukraine – is rather actual.

For Ukraine institute of electronic petitions rather new, but official legislative definition of the term «petition» for today it is not fixed.

The order of consideration of the electronic petition addressed to the President of Ukraine, has been confirmed by the decree of the head of the state. This document defines a circle of responsible officials of Administration of the President of Ukraine, fixes their powers on the organisation of consideration of electronic petitions. The important organizational guarantee promoting all-round and detailed studying to the maintenance of the petition, attraction possibility to this process of representatives of interested bodies, and also representatives of others advisory and subsidiary organs of the presidential device, institutes of a civil society, experts, experts and other persons is. The openness and a consideration transparency should be promoted by attraction of the author (initiator) of the electronic petition, representatives of public association which carried out petition in support of the electronic petition.

The definitive decision on support or not petition support is accepted personally by the President of Ukraine. According to its decision measures on maintenance of realisation of the offers stated in the petition, including by preparation of the project of the presidential certificate or the bill are carried out.

The conclusion becomes, that along with legislative fastening of institute of electronic petitions and an establishment organizational-legal requirements to an order of their entering, the President of Ukraine is provided careful standard procedure of consideration of the petitions submitted on his name. At the same time, unresolved questions separate legislatively are noted. Necessity to expand the list of requirements to the maintenance of electronic petitions which would warn possibility of entering of similar offers under the maintenance is defined; to settle the mechanism of realisation of petitions which will be considered as the reference of citizens; to develop organizational mechanisms of the prevention of multiple voting in support of the brought offers.

As a whole introduction of institute of electronic petitions in activity of the President of Ukraine has received a positive estimation. Considering development of an information society in Ukraine, electronic petitions should become effective way of interaction of the head of the state and the public.

Keywords: *the President of Ukraine, Administration of the President of Ukraine, the electronic petition, references of citizens.*

УДК 342.51

А. О. Муртіщева, аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Фактичні підстави конституційної відповідальності уряду: доктринально-правові проблеми визначення

Стаття присвячена дослідженню конституційно-правової відповідальності уряду, її фактичних підстав. Розглянуто особливості суб'єкта, об'єкта, суб'єктивної та об'єктивної сторін як елементів складу конституційного правопорушення, визначено тенденції подальшого розвитку інституту конституційної відповідальності уряду.

Ключові слова: *конституційно-правова відповідальність, уряд, конституційна відповідальність уряду, конституційний делікт, склад конституційного правопорушення.*

Становлення інституту конституційної відповідальності органів публічної влади в Україні відбувається за відсутності належного правового регулювання та єдиного наукового розуміння його природи. Недостатньо розробленою, зокрема, є концепція конституційної відповідальності уряду, особливо в аспекті визначення її підстав. Неузгодженість наукових позицій призводить до того, що відповідальність вищого органу виконавчої влади часто визначається лише як політична або політико-правова. А це, у свою чергу, не сприяє виробленню ефектив-

© Муртіщева А. О., 2015

ного механізму реалізації конституційної відповідальності, створює загрозу порушення однієї з фундаментальних засад конституційного ладу – принципу конституційної законності.

Аналізу підстав конституційної відповідальності приділена увага такими вітчизняними та зарубіжними науковцями, як Ю. Г. Барабаш, В. О. Виноградов, А. О. Кондрашев, Н. М. Колосова, О. О. Кутафін, С. Г. Серьогіна, Ю. В. Ткаченко, Ю. М. Тодика та ін. Отримані наукові результати є основою для проведення подальшого комплексного дослідження. Метою цієї статті є аналіз фактичних підстав конституційної відповідальності вищого органу виконавчої влади з урахуванням основних сучасних наукових підходів з цієї проблематики, визначення особливостей суб'єкта, об'єкта, суб'єктивної та об'єктивної сторін як елементів складу конституційного правопорушення, а також тенденцій подальшого розвитку цього інституту.

Фактичні підстави конституційної відповідальності, які у конституційно-правовій теорії отримали назву «конституційних правопорушень», або «конституційних деліктів», є найбільш поширеним критерієм розмежування цього виду юридичної відповідальності з відповідальністю політичною. Разом з цим і досі не вироблено єдиної узгодженої доктрини щодо сутності конституційного правопорушення та його складу – суб'єкта, об'єкта, суб'єктивної та об'єктивної сторін.

Питання кола суб'єктів конституційно-правової відповідальності на сьогодні є невизначеним. В аспекті вищого органу виконавчої влади наукові дискусії ведуться щодо того, чи може уряд у цілому нести конституційну відповідальність або ж її несуть окремі урядовці, а колективна відповідальність цього органу є виключно політичною. На наш погляд, немає підстав вважати індивідуальний або колективний характер визначальною особливістю конституційної або політичної відповідальності. У сучасній політико-правовій практиці все частіше суб'єктом конституційної відповідальності визнаються колективні органи, наприклад парламент (у випадку дострокового припинення його повноважень з конституційно визначених підстав або визнання парламентських актів неконституційними). Визначення уряду

лише суб'єктом політичної відповідальності ставить, на наш погляд, під сумнів теорію конституційної відповідальності взагалі. За умови визнання інших органів публічної влади суб'єктами конституційно-правової відповідальності виникає питання, чому ж її не має нести орган виконавчої влади, який реалізовує державну політику в різноманітних сферах життя суспільства?

Важливим елементом складу конституційного правопорушення є його об'єкт. Визначаючи його, необхідно враховувати специфіку самої галузі конституційного права, норми якої регулюють відносини, які складаються в усіх сферах життя суспільства, «закріплюють насамперед основні принципи, що визначають устрій держави і суспільства» [5, с. 7]. З огляду на обумовленість ознак конституційної відповідальності особливостями відповідної галузі об'єктом посягання конституційних правопорушень, можна визначити ці основоположні для держави суспільні відносини. Тому не вбачається слушною думка, що конституційний делікт не спричиняє тяжких наслідків, які здатні завдати серйозну шкоду конституційному ладу країни, таких, які може нанести злочин [7, с. 430], а також щодо співпадіння об'єктів конституційної та політичної відповідальності.

Визначення суб'єктивної сторони конституційного правопорушення як елементу його складу, є також дискусійним питанням наукових досліджень. Щодо конституційної відповідальності наголошується на можливості її настання тільки за наявності вини, що витікає із загальнотеоретичного положення про те, що лише ті протиправні вчинки вважаються правопорушеннями, ознакою яких є наявність вини. Більш того, зазначається, що відсутність вини унеможливлює притягнення особи до конституційно-правової відповідальності, проте до цього суб'єкта можливо застосовувати міри політичної відповідальності [1, с. 29]. Однак визнання можливості притягнення до конституційної відповідальності колективних суб'єктів (органів влади), ставить перед наукою завдання перегляду традиційного підходу до визначення суб'єктивної сторони правопорушення.

Певні кроки у цьому напрямі здійснюються як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями. Так, деякі російські дослід-

ники наголошують на необхідності законодавчо закріпити відповідальність колективних суб'єктів незалежно від суб'єктивного ставлення до вчиненого діяння, оскільки незаконним рішенням, як правило, зачіпаються інтереси більшості населення [8, с. 28]. Інший підхід до цієї проблеми може бути проілюстрований позицією В. О. Виноградова, на думку якого, вина в конституційному праві має значну специфіку з огляду на превалювання відновлюючої функції конституційно-правової відповідальності, тому ставлення до своєї неправомірної поведінки суб'єкта, який посягає на конституційний правопорядок, переважно не є суттєвим [2, с. 146]. Причому варто зауважити, що традиційне розуміння правовідновлюючої функції як риси цивільно-правової відповідальності стосовно конституційно-правової відповідальності органів державної влади може отримувати дещо інший зміст: вона виявляється не стільки у відновленні суб'єктивних прав окремих осіб, скільки у поверненні до нормального функціонування механізму держави відповідно до принципу конституційної законності.

Вітчизняними вченими робиться певна спроба узгодити існуюче загальнотеоретичне вчення про вину зі специфікою конституційно-правової відповідальності. Наприклад, Ю. В. Ткаченко, не заперечуючи необхідності наявності вини як суб'єктивної сторони конституційного делікту, водночас зазначає, що це поняття є не тільки психологічним, а й соціально-політичним. Досить часто в конституційному праві вина асоціюється з наявністю у суб'єкта можливості належним чином виконати свої конституційні функції та задачі і невжиттям ним всіх необхідних заходів для того, щоб не допустити конституційного правопорушення [12, с. 655]. Причому за цим підходом на зміст вини впливає суб'єкт конституційного правопорушення – для фізичних осіб визначальна роль належить психічному ставленню особи, а у випадку висловлення парламентом або главою держави недовіри уряду, його голові чи окремим членам домінуючим стає соціально-політичний аспект.

Кожен із зазначених вище наукових підходів до визначення суб'єктивної сторони конституційного правопорушення має

важливе значення для подальшого розвитку інституту конституційно-правової відповідальності уряду, хоча деякі положення викликають зауваження. Так, повне ігнорування вини може поставити під сумнів наявність конституційного правопорушення як такого та дати підставу вважати відповідальність уряду виключно політичною (оскільки відсутність вини переважно визначається як ознака політичної відповідальності). Використання категорії «неналежне здійснення своїх конституційних функцій та задач» породжує проблему критеріїв визначення належної та неналежної діяльності уряду та/або окремих урядовців, оскільки в іншому разі вона набуває оціночного характеру, а також ставить питання про те, який орган має бути уповноваженим оцінювати цю діяльність.

Не менш дискусійний характер має і питання об'єктивної сторони конституційного правопорушення. Частіше за все у наукових джерелах лише наголошується на конституційному правопорушенні (делікті) як підставі конституційно-правової відповідальності, але не зазначається перелік діянь. Іноді серед виявів об'єктивної сторони конституційних правопорушень називають порушення, недотримання та невиконання норм Конституції України, які відповідно конкретизуються у конституційному законодавстві [9, с. 24], ухвалення нормативно-правового акта, який порушує Конституцію, будь-яке відхилення від вимог Конституції, законів або розпоряджень вищестоящих органів [8, с. 27].

Порушення конституційних норм, ухвалення нормативного акта всупереч Основному Закону та невиконання покладених обов'язків, дійсно, можуть бути закріплені як вияви об'єктивної сторони конституційного делікту стосовно органів державної влади. Проте у цьому контексті потребує уваги концепція «прихованих» повноважень, яка отримала своє поширення завдяки практиці розширеного тлумачення конституційними судами повноважень органів державної влади. Це надало науковцям підстави зробити висновок про вірогідну невідповідність обсягу конституційно встановлених та фактичних повноважень, яка може виникнути через динамічний розвиток суспільних відносин та відставання від цього процесу правового регулю-

вання. Вітчизняна практика вже знає приклади застосування таких повноважень щодо Президента України, а практика зарубіжна демонструє можливість обґрунтування наявності «прихованих» повноважень не тільки у глави держави, а й у вищого органу виконавчої влади. Можливість же порушення не тільки законодавчо визначених, але і «прихованих» обов'язків, на думку вчених, обумовлює амбівалентний (латентний) характер самої конституційної відповідальності [4, с. 7]. На нашу думку, варто досить обережно ставитись до поширення «прихованих» повноважень шляхом тлумачення норм Конституції, принаймні на нинішньому етапі розвитку нашої держави. У межах цього дослідження маємо констатувати, що наявність цих повноважень розмиває сутність конституційно-правової відповідальності та унеможливлює чітку формалізацію об'єктивної сторони конституційного делікту.

У наукових джерелах можна зустріти і більш узагальнюючі формулювання об'єктивної сторони конституційного правопорушення: «неналежне здійснення публічної влади» [13, с. 38], «неефективні, нераціональні, нерозумні рішення ... які порушили закон та спричинили або могли спричинити шкоду для прав, свобод та законних інтересів громадян, а також інтересів суспільства та держави в цілому» [3, с. 90]. Такі визначення, незважаючи на уточнення щодо порушення законодавчих приписів, є доволі некоректними та здебільшого оціночними, що ставить застосування конституційної відповідальності в залежність від суб'єктивного розсуду інстанції відповідальності.

Водночас існує підхід, відповідно до якого нормативне закріплення конкретних складів правопорушень як підстави конституційно-правової відповідальності взагалі є недоцільним, оскільки вимога обов'язкової наявності правопорушення звузить діапазон застосування та викривить соціальне призначення конституційно-правової відповідальності, хоча її настання за скоєння делікту не виключається [6, с. 47]. Проте у відсутності конституційно та/або законодавчо закріпленого складу конституційного правопорушення, як і у використанні загальних формулювань «неефективне», «нераціональне», «нерозумне» здійснення влади, більшість науковців вбачає наявність полі-

тичної, а не конституційної відповідальності. Причому як суб'єкт цього виду відповідальності найчастіше наводять саме вищий орган виконавчої влади.

Розвиток інституту конституційної відповідальності об'єктивно визначає необхідність формалізації об'єктивної сторони конституційного правопорушення. Законодавче закріплення діяння суб'єкта відповідальності є обов'язковим елементом об'єктивної сторони правопорушення. Так, Ю. В. Ткаченко зазначає, що у певних випадках об'єктивна сторона може виявлятися й у формі невідповідності поведінки (діяльності) політико-правовому статусу суб'єкта, що виявляється у неналежному виконанні органом публічної влади або його посадовою особою своїх конституційних функцій та повноважень. При цьому формальна невідповідність нормам права може бути відсутньою [12, с. 654]. Визначаючи необхідною підставою конституційно-правової відповідальності конституційний делікт, С. Г. Серьогіна також вказує, що політичні орієнтири і завдання можуть набути характеру юридичних критеріїв оцінки діяльності уряду за умови закріплення в конституційному законодавстві. Відповідно недосягнення поставлених цілей, невиконання чи неналежне (на думку парламенту чи глави держави) виконання повноважень уряду вважаються конституційним деліктом [11, с. 451]. Причому науковець не заперечує існування політичної урядової відповідальності, проте наголошує на принципово іншому її характері, оскільки її підставами можуть бути зміна розстановки сил у парламенті, невідповідність дій урядовців інтересам політичної партії, членом якої вони є, тощо [11, с. 448–449]. Підтримуючи вказаний підхід, маємо сподівання, що таке доктринальне визначення сприятиме законодавчому окресленню об'єктивної сторони конституційного правопорушення.

Визначення діяння суб'єкта правопорушення як такого, що порушує норми конституційного законодавства, зумовлює проблему кваліфікованої оцінки його рішень, дій або бездіяльності. У зв'язку з цим постає питання щодо обов'язкового залучення правосудного юрисдикційного органу до порядку притягнення суб'єкта до конституційної відповідальності. Такому

органу мають бути надані повноваження визначати, чи наявний у діянні суб'єкта склад конституційного правопорушення. Відповідна практика існує в окремих зарубіжних країнах. Наприклад, Основний Закон Польщі прямо закріплює наявність конституційної відповідальності членів уряду та визначає, що інстанцією відповідальності є спеціальний орган – Державний Трибунал [14]. Запровадження подібної практики в Україні дасть змогу чіткіше провести розмежування конституційно-правової та політичної відповідальності та зменшить ризики суб'єктивного розсуду і політичних мотивів при розгляді питання про відставку уряду.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що сучасні розробки конституційно-правової науки окреслюють декілька можливих векторів подальшого розвитку інституту конституційної відповідальності уряду. Перший полягає у цілеспрямованому приведенні політичної відповідальності у правове русло задля уникнення перетворення конституційної відповідальності із правового інструменту в політичний [4, с. 20] шляхом: 1) нормативного закріплення особливих складів конституційних правопорушень та запровадження висновку органу конституційної юрисдикції про наявність їх складу; 2) запровадження нової підстави конституційної відповідальності вищого органу виконавчої влади, якою має стати саме порушення Конституції та законів, а не недосягнення певних результатів або неефективність урядової діяльності. Для цього вбачається необхідною обов'язкова участь судового органу в процедурі притягнення уряду до відповідальності.

Разом з тим задля збереження впливу законодавчої гілки влади та уникнення конфліктів доцільним буде збереження також і парламентської (політичної) відповідальності, яка полягатиме у припиненні повноважень суб'єкта відповідальності за рішенням представницького органу влади в разі втрати довіри. Причому «довіра» виступає в цьому випадку суто оціночним поняттям, яке не можна описати конституційною термінологією та встановити чіткі ознаки на нормативному рівні [10, с. 51–52]. Застосування цього виду відповідальності може бути усклад-

нене різними запобіжними заходами (конструктивний вотум недовіри, можливість глави держави розпустити парламент та призначити позачергові вибори в разі висловлення уряду недовіри, неможливість ініціювати процедуру протягом певного часу з моменту представлення урядової програми діяльності та ін.), які дозволять забезпечити стабільність урядової діяльності. Цей вид відповідальності має й особливу мету – забезпечити механізм усунення від влади осіб, які втратили довіру [10, с. 52]. Це, поряд з підставою відповідальності, на наш погляд, визначає політичну складову цього особливого виду відповідальності.

Чітке доктринальне визначення та законодавче врегулювання інституту конституційно-правової відповідальності сприятиме забезпеченню верховенства і прямої дії Конституції, дотриманню режиму конституційної законності, захисту конституційного ладу, недопущенню правопорушень суб'єктами конституційного права. Шляхом конституційних перетворень слід виключити ситуації, коли за наявності конституційного делікту не застосовуються заходи відповідальності через брак політичної волі та/або відсутність належного правового регулювання. Тому інститут конституційної відповідальності уряду як важливий елемент системи стримувань і противаг має стати об'єктом подальшого наукового дослідження й удосконалення конституційно-правового регулювання.

Список використаних джерел

1. Батанова, Н. М. Співвідношення конституційно-правової відповідальності та політичної відповідальності [Текст] / Н. М. Батанова // Бюл. М-ва юстиції України. – 2011. – № 3. – С. 24–31.
2. Виноградов, В. А. Конституционно-правовая ответственность: Системное исследование [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / В. А. Виноградов ; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М., 2005. – 348 с.
3. Дмитриев, Ю. А. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти [Текст] / Ю. А. Дмитриев, Ф. Ш. Измайлова // Государство и право. – 1996. – № 4. – С. 88–96.
4. Добрынин, Н. М. О сущности конституционно-правовой ответственности [Текст] / Н. М. Добрынин // Государство и право. – 2014. – № 11. – С. 5–17.

5. Конституційне право України [Текст] : підруч. для студ. вищих навч. закл. / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
6. Кресіна, І. О. Політична відповідальність: суть, ознаки, особливості [Текст] / І. О. Кресіна, С. В. Балан – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2009. – 68 с.
7. Кутафин, О. Е. Предмет конституционного права [Текст] / О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2001. – 444 с.
8. Морозова, Л. А. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих (Круглый стол журнала «Государство и право») [Текст] / Л. А. Морозов // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 20–36.
9. Павловська, Н. В. До питання розвитку інституту конституційно-правової відповідальності в Україні [Текст] / Н. В. Павловська // Унів. наук. зап. – 2010. – № 2. – С. 23–29.
10. Проблеми правової відповідальності [Текст] : монографія / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, Л. М. Баранова та ін. ; за ред. В. Я. Тація, А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. – Х. : Право, 2014. – 348 с.
11. Серьогіна, С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики [Текст] : монографія / С. Г. Серьогіна. – Х. : Право, 2011. – 768 с.
12. Ткаченко, Ю. В. Особливості конституційно-правової відповідальності [Електронний ресурс] / Ю. В. Ткаченко // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 652–656. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_107.pdf. – Заголовок з екрана.
13. Шон, Д. Т. Конституционная ответственность [Текст] / Д. Т. Шон // Государство и право. – 1995. – № 7. – С. 35–43.
14. The Constitution of the Republic of Poland [Електронний ресурс] : Dziennik Ustaw No. 78, item 483. – Режим доступу: http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/ angielski/kon1.htm.

А. А. Муртищева

Фактические основания конституционной ответственности правительства: доктринально-правовые проблемы определения

Статья посвящена исследованию конституционно-правовой ответственности правительства, ее фактических оснований. Рассмотрены особенности субъекта, объекта, субъективной и объективной сторон как элементов состава конституционного правонарушения, определены тенденции дальнейшего развития института конституционной ответственности правительства.

Ключевые слова: *конституционно-правовая ответственность, правительство, конституционная ответственность правительства, конституционный деликт, состав конституционного правонарушения.*

A. O. Murtishcheva

The actual foundations of constitutional liability of government: doctrinal and legal problems of the determination

Problem setting. *The article deals with general matters of constitutional liability of government, which has insufficient doctrine foundation and is not properly incorporated into legislation. Constitutional liability of government has several particular features. The special actual foundations are some of them.*

Recent research and publications analysis. *Some aspects of constitutional legal liability of government foundations were researched by Yu. Barabach, O. Vinogradov, O. Kondrashev, O. Kutaphin, S. Serohina, Yu. Tkachenko, Yu. Todyka and others. These scientific researches are the theoretical footing for the subsequent complex scientific research of the doctrinal problem of constitutional liability of government foundation.*

Paper objective is to analyze actual foundations of constitutional liability of government, determine the main tendencies of this institution development and practical application.

Paper main body. *The actual foundation is called the constitutional tort. It is the main criterion for distinguishing political and constitutional responsibility. But there is not common scientific opinion on the characteristics of its elements – the subject, the object, the subjective and the objective sides.*

The problem of constitutional liability range of subjects is not determined today. In the article it is stressed that the collective or the individual character is not the main feature for distinguishing political and constitutional responsibility.

As for the object of constitutional liability it is mentioned that the specific character of the branch of constitutional law should be took into account. The most important social relations from all areas of life which are regulated by the rules of constitutional law are the object of constitutional torts.

The subjective side of constitutional liability is a controversial point. That is why the scientists attempt to harmonize the doctrine of the fault developed by the theory of law and the specificity of constitutional liability.

The objective side is the debatable also. The most extended scientific views on this problem are given. On the basis of this analysis the main tendencies of the

development the constitutional liability theory in the aspect of the objective side of constitutional tort are formulated.

Conclusions of the research. *On the bases of the concluded theoretical research of the problems of constitutional liability of government foundation attention is drawn to the fact that this form of liability is the mean guaranteeing constitutional legality. That is why it is stressed that situations of appropriate means of constitutional liability absence should not exist in our country. The constitutional reform should provide the development of constitutional liability of bodies of state power institution and its appropriate constitutional and legal regulation.*

Keywords: *constitutional legal liability, government, constitutional liability of government, constitutional tort, elements of constitutional tort.*

УДК 342.25(477:351.9)

В. В. Скрипник, здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Інституційно-правові проблеми забезпечення нагляду за додержанням Конституції та законів України органами місцевого самоврядування

У статті досліджено проблеми та перспективи організації та здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування. Проаналізовано трансформацію функцій прокуратури України та консолідацію наглядових функцій у системі органів виконавчої влади. Наголошено на відсутності ефективних інституційних механізмів здійснення нагляду за додержанням та застосуванням Конституції та законів України органами та посадовими особами місцевого самоврядування та наявності колізій правового регулювання наглядової діяльності органів державної влади. Підкреслено важливість запровадження інституту префектів в Україні, законодавчого врегулювання порядку його організації та діяльності, розглянуто європейський досвід функціональної спрямованості діяльності префектів.

Ключові слова: *прокуратура, законність, нагляд, органи місцевого самоврядування.*

Реформування організаційних та функціональних засад прокуратури останніх років гостро поставило проблему транс-

© Скрипник В. В., 2015

формування функції загального нагляду, зокрема в системі органів місцевого самоврядування. Системні перетворення в країні, пов'язані з масштабною децентралізацією повноважень органів виконавчої влади та різким зростанням управлінської ваги муніципальних структур у галузевому управлінні, вимагають поряд із прирощенням владного потенціалу цих суб'єктів налагодження дієвої системи державного нагляду за додержанням ними Конституції та законів України.

Питанням функціонального спрямування діяльності органів прокуратури присвячені роботи таких вітчизняних вчених, як В. Бабкова, В. Долежан, П. Каркач, М. Косюта, А. Лапкін, Г. Рибалко, Ю. Шемшученко та ін. Принципи і актуальні проблеми адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування досліджуються О. Копиленком, А. Крусян, П. Любченком, С. Серьогіною, О. Солоненко та ін. Метою статті є визначення інституційних та правових проблем забезпечення державного нагляду за додержанням Конституції та законів України органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

В умовах сьогодення законність набуває значення важливого правового чинника, який активно впливає на процес як започаткованих перетворень у територіальній організації влади, так і поточного функціонування місцевих органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. У свою чергу, функція нагляду за додержанням Конституції та законів України цими суб'єктами виступає найдієвішим засобом забезпечення законності. Будучи тривалий час одним із основних напрямів діяльності органів прокуратури, сьогодні вона не має чіткого інституційного закріплення та належного організаційно-правового механізму реалізації. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а) передбачив функцію нагляду як одне із завдань діяльності нового для України інституту префектів [7]. Проте реалізація її, як і запровадження інституту префектів, поставлені у залежність від долі цього законопроекту та політичної волі парламентарів.

Реформування органів прокуратури в Україні йшло тривалим і досить повільним шляхом. Він був пов'язаний з концептуальним вибором певної моделі організації цього інституту та перебував під впливом двох ключових чинників – усталеної практики функціонування вітчизняної організаційно-функціональної моделі та необхідності імплементації міжнародних стандартів. Вступаючи до Ради Європи, Україна зобов'язалася виконати низку вимог, у тому числі й змінити роль та функції Генеральної прокуратури (особливо щодо здійснення загального нагляду за додержанням законності) шляхом перетворення цього інституту в орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи [1]. Протягом наступних років європейські інституції неодноразово наголошували на повільності та неповноті виконання Україною цих зобов'язань. Про це, зокрема, йшлося у Резолюції 1244 (2001) Парламентської асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації» [9], декількох висновках Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) щодо проектів Закону України «Про прокуратуру» [2; 12]. Прийняттям Верховною Радою України 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про прокуратуру» було запроваджено оновлену модель інституту прокуратури та зміну функціонально-компетенційних аспектів діяльності його органів. Так, ст. 2 цього Закону на прокуратуру покладені такі функції: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян [8].

Законодавче визначення функцій прокуратури не містить жодної згадки про нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх по-

садовими і службовими особами, яку вважають логічним продовженням, або трансформацією функції нагляду за додержанням і застосуванням законів [10, с. 32]. Натомість Конституція України у п. 5 ст. 121 прямо покладає зазначену функцію на прокуратуру України [4]. Це породжує не тільки колізію нормативно-правових актів, а й неузгодженість правового визначення функціонального спрямування даної системи державних органів. На подолання їх спрямована норма п. 1 розд. XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру»: прокуратура виконує зазначену вище конституційну функцію виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Проте це положення також не повною мірою відповідає нормам ст. 121 Основного Закону, які розмежовують ці напрями діяльності як окремі функції прокуратури, а також фактично звужує конституційно визначений обсяг прокурорської діяльності. Як зазначає О. В. Сердюченко, обмеження функції нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами виключно формою представництва створює ускладнений, громіздкий та затяжний за часовими параметрами порівняно з наглядовою діяльністю механізм захисту та реального поновлення прав громадян, інтересів суспільства та держави [11, с. 306].

Така зміна функціонального спрямування прокуратури в цілому відповідає традиціям та стандартам організації органів прокуратури в європейських країнах, але з огляду на вітчизняні політико-правові та соціально-економічні реалії неоднозначно сприйнята науковим середовищем. Звуження прокурорських функцій, вказують Ю. С. Шемшученко, Г. О. Мурашин, не відповідає сучасним умовам розвитку та загальній ситуації в країні [14, с. 8] та, на думку М. В. Косюти, послабить контрольно-наглядові механізми в державі, призведе до подальшого розбалансування правоохоронної системи [5, с. 40–41]. В. Ткаченко зазначає, що внаслідок прийнятих змін утворився правовий вакуум у сфері дотримання прав і свобод людини і громадянина та законів із цих питань, оскільки ніякий інший державний

орган не зможе повноцінно замінити прокурора як наглядову інстанцію, здатну вживати невідкладні і дієві заходи для відновлення закону та справедливості [13, с. 18].

Важливість наглядової діяльності як чинника забезпечення та підтримання режиму законності у державі вимагає не скасування цієї функції, а передачі її від органів прокуратури іншим уповноваженим органам державної влади. Пунктом 9 розд. XV «Перехідні положення» Конституції України передбачається, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Як зазначається у пояснювальній записці до Закону України «Про прокуратуру», п. 2 ч. 1 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. передбачено одним із основних завдань цих органів здійснення державного нагляду (контролю), у зв'язку з чим відсутні підстави для продовження виконання прокуратурою наглядових функцій, оскільки приводитиме до дублювання функцій відповідних органів державної влади [6]. Але мусимо зауважити, що спеціальний характер компетенції центральних органів виконавчої влади зумовлює здійснення галузевого нагляду та не передбачає можливості спостереження та відповідного реагування на порушення більш загального кола законодавчих актів. Державний нагляд (контроль), здійснення якого покладено на відповідні контролюючі органи, зауважує В. Ткаченко, не завжди буває досить ефективним у захисті прав та інтересів громадян, особливо у ситуації, коли порушниками таких прав є державні органи та установи чи їх посадові (службові) особи [13, с. 18]. Крім того, закріпивши цей напрям діяльності як одне з основних завдань діяльності центральних органів виконавчої влади, Закон не передбачив належних організаційно-правових механізмів його здійснення.

Особливо гостро, на наш погляд, відсутність функції загального нагляду може позначитися на діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Якщо стосовно органів державної влади, передусім виконавчої, можуть застосовувати-

ся адміністративні механізми спостереження за законністю та обґрунтованістю їх рішень, то для органів місцевого самоврядування, функціонуючих на засадах правової самостійності, такі механізми не передбачені. Відсутність належним чином інституціоналізованого нагляду порушує і вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування, ст. 8 якої передбачає запровадження адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з метою забезпечення дотримання закону та конституційних принципів [3].

На усунення зазначеної прогалини інституційного характеру були спрямовані положення законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а), п. 1 ст. 119 якого передбачається, що префект на відповідній території має здійснювати нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування. На відміну від вузькогалузевого та адміністративного характеру контрольної діяльності центральних органів виконавчої влади, на даного державно-владного суб'єкта має покладатися здійснення нагляду загального характеру за додержанням законів муніципальними суб'єктами. Функціонуючи на територіальному рівні районів, областей, міст Києва, Севастополя, префекти повинні здійснювати виконавчу владу і під час реалізації своїх повноважень – бути відповідальними перед Президентом України, підзвітними та підконтрольними Кабінетові Міністрів України. У такий спосіб наглядова діяльність за законністю функціонування органів місцевого самоврядування від самостійної системи органів прокуратури має бути передана до системи органів виконавчої влади.

Указаний підхід у цілому відповідає європейській практиці державного та муніципального будівництва. У переважній більшості унітарних європейських країн суб'єкт адміністративного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування входить до системи виконавчої влади і призначається її вищим органом. Наприклад, у Польщі він призначається та звільняється з посади головою Ради міністрів за поданням міністра, відповідального за справи публічної адміністрації; у Франції префект призначається Радою міністрів; в Італії Рада міністрів призначає

в регіони урядових комісарів, а в провінції – префектів. У деяких європейських державах суб'єкти нагляду призначаються міністром, відповідальним за дану сферу, або в інший спосіб. Так, в Ізраїлі окружний адміністратор призначається міністром внутрішніх справ, а в Греції нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування першого рівня здійснює урядовий чиновник – обласний генеральний секретар; за легітимністю ж дій органів місцевого самоврядування другого рівня – провінції – слідкує спеціальний контрольний комітет, який створюється на номархіальному рівні і складається із судді першої інстанції, представника Міністерства внутрішніх справ і представника органів самоврядування.

В державах – членах ЄС та інших зарубіжних країнах організація нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування обумовлюється багатьма чинниками, у тому числі формами правління, державного устрою, політичного режиму, системою та організаційною моделлю місцевого самоврядування. У функціональному аспекті на органи нагляду покладаються доволі різноманітні функції і завдання. Поряд зі здійсненням контролю (нагляду) за законністю актів органів місцевого самоврядування, на них покладається контроль за виконанням делегованих органам місцевого самоврядування повноважень (Польща, Німеччина), фінансовий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування (Німеччина, Чехія, Швеція), забезпечення здійснення державної політики (Болгарія, Франція, Польща, Чехія, Швеція) та підтримання громадського порядку (Франція, Швеція), розпорядництво державними видатками на відповідній території (Франція) та інші функції. Новітньою тенденцією для більшості зарубіжних країн щодо адміністративного нагляду у сфері місцевого самоврядування є те, що уповноважений суб'єкт не може самостійно скасовувати рішення представницьких органів, а уповноважений лише ініціювати визнання їх незаконними в судовому порядку. В свою чергу, органам місцевого самоврядування надане право у судовому порядку захищати свою автономію не тільки від префектів, а й від інших, у тому числі центральних, органів державної влади.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. суттєво реформував функціональну модель української прокуратури. Було скасовано функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів, обмежено функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина межами представницької діяльності прокуратури. У підсумку ці зміни відповідають побажанням Ради Європи і мають служити наближенню української прокуратури до міжнародних стандартів. Проте на сьогодні не запроваджено ефективних інституційних механізмів здійснення нагляду за додержанням та застосуванням Конституції та законів України органами та посадовими особами місцевого самоврядування та не усунуто колізій правового регулювання наглядової діяльності органів державної влади. У зв'язку з цим першочергового значення набуває завдання конституційного закріплення інституту префектів та законодавчого визначення порядку його організації та діяльності.

Список використаних джерел

1. Висновок № 190 (1995) Парламентської асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи (Страсбург, 26 вересня 1995 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_590.
2. Висновок щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», затверджений на 79-му пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 12–13 червня 2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)048-ukr.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 24. – Ст. 718.
4. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (з наст. змін.) [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Косюта, М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / М. В. Косюта. – Х., 2002. – 33 с.
6. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про прокуратуру» від 13.10.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48935.
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): проект Закону України (реєстр. № 2217а) [Електронний

ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
8. Про прокуратуру [Текст] : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII (з наст. змін. та доп.) // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
9. Резолюція 1244 (2001) Парламентської асамблеї Ради Європи «Виконання обов'язків і зобов'язань, взятих Україною при вступі до Організації» (Страсбург, 26 квітня 2001 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_603.
10. Рибалко, Г. С. Правозахисна діяльність органів прокуратури України [Текст] : монографія / Г. С. Рибалко. – Х., 2014. – 208 с.
11. Сердюченко, О. В. Проблеми та перспективи трансформації функцій прокуратури України відповідно до міжнародних стандартів [Текст] / О. В. Сердюченко, А. С. Бульба // Порівн.-аналіт. право. – 2015. – № 2. – С. 304–307.
12. Спільний висновок Венеціанської комісії і Директорату з прав людини щодо проекту Закону України «Про прокуратуру», затверджений на 96-му пленарному засіданні Венеціанської комісії (Венеція, 11–12 жовтня 2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680097f7d.
13. Ткаченко, В. Нова українська прокуратура: спроби аналізу [Текст]/ В. Ткаченко // Юрид. газ. – 2014. – № 48/49. – С. 18–21.
14. Шемшученко, Ю. С. Прокуратура України: шляхи реформування в аспекті входження у європейський правовий простір [Текст] / Ю. С. Шемшученко, Г. О. Мурашин // Вісн. Акад. прокуратури України. – 2006. – № 4. – С. 5–11.

В. В. Скрипник

Институционально-правовые проблемы обеспечения надзора за соблюдением Конституции и законов Украины органами местного самоуправления

В статье исследованы проблемы и перспективы организации и осуществления надзора за соблюдением Конституции и законов Украины органами местного самоуправления. Проанализированы трансформация функций прокуратуры Украины по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдением законов по этим вопросам органами местного самоуправления, их должностными лицами, а также консолидация надзорных функций в системе органов исполнительной власти. Отмечено отсутствие эффективных институциональных механизмов

осуществления надзора за соблюдением и применением Конституции и законов Украины органами и должностными лицами местного самоуправления и наличие коллизий правового регулирования надзорной деятельности органов государственной власти. Подчеркнута важность введения института префектов в Украине, законодательного урегулирования порядка его организации и деятельности, рассмотрен европейский опыт функциональной направленности деятельности префектов.

Ключевые слова: *прокуратура, законность, надзор, органы местного самоуправления.*

V. V. Skripnik

Institutional-legal problems of maintenance of supervision of observance of the Constitution and laws of Ukraine local governments

In article problems and prospects of the organisation and realisation of supervision of observance of the Constitution and laws of Ukraine are investigated by local governments. By the author are analysed transformation of functions of Office of Public Prosecutor of Ukraine on supervision of observance of the rights and freedom of the person and the citizen, observance of laws on these questions local governments, their officials, and also consolidation of supervising functions in system of enforcement authorities. Absence effective institutional mechanisms of realisation of supervision of observance and application of the Constitution and laws of Ukraine by bodies and officials of local government and presence of collisions of legal regulation of supervising activity of public authorities is noted. Importance of introduction of institute of prefects in Ukraine, legislative settlement of an order of its organisation and activity is underlined, the European experience of a functional orientation of activity of prefects is considered.

The law of Ukraine «About Office of Public Prosecutor» from October, 14th, 2014 essentially reformed functional model of the Ukrainian Office of Public Prosecutor. Function of supervision of observance and application of laws has been cancelled, function of supervision of observance of the rights and freedom of the person and the citizen is limited by limits of representation activity of Office of Public Prosecutor. As a result, these changes corresponded to wishes of the Council of Europe and should promote approach of the Ukrainian Office of Public Prosecutor to the international standards. However as a result of reform has arisen not only a collision of regulatory legal acts, but also legal inconsistency in definition of functions of these bodies.

Changes of functions of Office of Public Prosecutor have been ambiguously apprehended professional by the environment, considering domestic politic-legal and social and economic realities. Importance of supervising activity as the factor of maintenance and maintenance of a mode of legality in the state, demands not cancellation of the given function, and its transfer from bodies of Office of Public Prosecutor to other authorised public authorities. Especially sharply, according to the author, absence of function of the general supervision can affect activity of bodies and official local government. If concerning public authorities, and first of all executive, administrative mechanisms of supervision over legality and validity of their decisions for the local governments functioning on the basis of a principle of legal independence, such mechanisms are not provided can be applied. Absence of institute of the state supervision breaks also requirements of the European charter of local government. In this connection the great value is got by realisation of the constitutional reform on decentralization of the power which provides introduction of institute of the prefect. Thus supervising activity behind legality of functioning of local governments from independent system of bodies of Office of Public Prosecutor will be transferred system of enforcement authorities.

Keywords: *Office of Public Prosecutor, legality, supervision, local governments.*

УДК 342.9.35

О. А. Смоляр, суддя Черкаського районного суду Черкаської області, здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Особливості організації судового контролю у сфері місцевого самоврядування

У статті в систематизованому вигляді подається аналіз теоретичних і правових основ організації судового контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, досліджуються основні проблеми правового регулювання судового контролю в муніципальній сфері, окреслюються можливі шляхи удосконалення чинного законодавства України.

Ключові слова: *судовий контроль, органи місцевого самоврядування, конституційна юстиція, суди загальної юрисдикції, публічна влада.*

Україна на конституційному рівні визначається як суверенна, незалежна, демократична, соціальна, правова держава, що зумовлює її розвиток у рамках доктрини правової держави і демократичної правової політики. Становлення України як правової держави вимагає якісних змін та демократичних перетворень, які насамперед будуть спрямовані на забезпечення прав і свобод людини. Одним із найбільш важливих завдань, що постають на цьому шляху, є створення ефективної системи захис-

© Смоляр О. А., 2015

ту кожного від порушень з боку самої держави, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб [6, с. 199].

Відповідно до ч. 2 ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, в тому числі й правовідносини у сфері місцевого самоврядування. Основний Закон України проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Найголовніша практична цінність прав і свобод особистості полягає в їх реальності, в тому, якою мірою проголошені державою права і свободи здійсненні в їх практичному повсякденному житті. Конституція покладає на органи публічної влади та їх посадових осіб обов'язок поважати, захищати і гарантувати невід'ємні права особистості без привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Основною організаційно-правовою формою охорони та захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина є судовий контроль. Разом з тим відсутність єдиних теоретичних і методологічних підходів у визначенні поняття і змісту судового контролю, форм і принципів його реалізації негативно позначається на ефективності цього напряму судової діяльності, забезпеченні конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, режиму законності, верховенства і прямої дії Конституції України.

Б. Кривокапіч у статті «Судовий контроль за адміністрацією в Югославії» писав: «Зараз стало очевидним, що контроль за адміністрацією потрібен. Насамперед це обумовлено значною кількістю адміністративних органів, широтою їх повноважень, відносною швидкістю прийняття ними рішень та втіленням їх у життя. При цьому значна частина таких рішень торкається

певних прав та законних інтересів громадян. Усе це потребує встановлення різнобічного контролю, забезпечення законності та доцільності його функціонування. Таким чином, основне значення контролю за адміністрацією полягає в тому, щоб перевіряти правильність роботи конкретного адміністративного органу та перешкоджати будь-якому незаконному або невірному кроку. Будучи врегульованим правовими нормами, контроль виступає як особливе правовідношення між контролюючою та підконтрольною сторонами. При цьому виникає право уповноваженого суб'єкта здійснювати контроль за відповідними органами адміністрації насамперед з точки зору законності та правильності їх діяльності, а у випадках встановлення будь-яких аномалій здійснювати дії щодо їх усунення» [7, с. 77]. На необхідність розвивати такий напрям контролю звертають увагу і українські вчені Т. О. Коломоєць, С. А. Косінов, П. М. Любченко, К. Є. Соляннік [див.: 5; 6; 10; 12]. Незважаючи на певні успіхи вчених і практиків у розробці проблемних питань [14], пов'язаних із нормативним регулюванням форм судового контролю за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, в цій сфері, як і раніше, дискусійними залишаються питання про сутність, функції, види і форми судового контролю, його співвідношення з такими напрямами державної діяльності, як «правосуддя» і «нагляд», межі й оптимальність процедур (процесуальна форма) його реалізації. Цим зумовлена необхідність теоретичного дослідження всього різноманіття конституційно-правових особливостей судового контролю у сфері місцевого самоврядування.

Метою статті є аналіз теоретичних та правових засад організації судового контролю у сфері місцевого самоврядування, дослідження практики правового регулювання відносин у вказаній сфері, що дозволить зробити відповідні висновки й сформулювати пропозиції, спрямовані на удосконалення чинного законодавства України.

Сучасні конституційні засоби охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина є одним із основних, невід'ємних принципів сучасної правової держави, найважливішим інститутом конституційного права та інших галузевих наук. Консти-

туційною функцією судової влади є захист прав і свобод особистості, відновлення порушених або оспорюваних прав людини і громадянина, захист їх законних інтересів, держави і суспільства за допомогою розв'язання спору сторін.

Судовий контроль у сфері місцевого самоврядування полягає у перевірці та оцінці законності актів, рішень і дій (бездіяльності) органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а не доцільності. За своєю природою діяльність судового контролю є юрисдикційною і спрямована на вирішення соціально-правового конфлікту, що виник між фізичною чи юридичною особою, з однієї сторони, і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами – з іншої. Кінцева мета судового контролю покликана відновити законні інтереси, права і свободи суб'єктів суспільних відносин, захистити їх від негативних наслідків діяльності чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Судовий контроль у сфері місцевого самоврядування як самостійна форма реалізації судової влади здійснюється в особливій процесуальній формі, закріпленій системою передбачених процесуальним законом засобів, і спрямованої на реалізацію правозахисної функції судової влади, покликаної до недопущення незаконного та необґрунтованого обмеження прав і свобод людини і громадянина.

У зарубіжних країнах склалися дві основні моделі адміністративної юстиції. Перша з них, відома як континентальна, є моделлю, відповідно до якої функціонує система спеціалізованих судів, відмежованих від судів загальної юрисдикції. Друга відома як англо-американська, для якої характерні відсутність спеціалізованих судів і досить широка компетенція судів загальної юрисдикції щодо розгляду адміністративних конфліктів [6, с. 219].

В Україні судовий контроль здійснює система судів загальної і спеціальної юрисдикції. Публічно-правовий характер відносин, що підлягають судовому контролю, породжує певну специфіку процесуального регулювання порядку розгляду та вирішення справ досліджуваної категорії порівняно із справами про захист приватноправового інтересу.

Судовий контроль за законністю актів, рішень і дій (бездіяльності) органів державної влади, органів місцевого самоврядування – це самостійна форма реалізації судової влади і здійснюється вона в особливому процесуальному порядку з метою відновлення та охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Мета судового контролю полягає в забезпеченні захисту передбачених Конституцією прав та свобод людини і громадянина, а об'єктом судового контролю є всі правовідносини, що виникають у нашій державі. Суди загальної юрисдикції забезпечують контроль за дотриманням прав і свобод громадян шляхом розгляду цивільних, кримінальних, адміністративних та інших справ. Їх система будується за принципами територіальності та спеціалізації.

Судовий контроль у сфері місцевого самоврядування є специфічним видом контролю в сфері публічного управління. Особливість цього контролю полягає в тому, що він здійснюється не систематично, не повсякденно, як, наприклад, контроль з боку спеціалізованих контролюючих органів, а одноразово – при розгляді справ (адміністративних, цивільних, кримінальних). Залежно від предметної або функціональної ознаки розрізняють такі види судового контролю: а) поточний судовий контроль за діями і (або) рішеннями органів державної влади та місцевого самоврядування; б) судовий контроль за діями і (або) рішеннями нижчестоящого суду (апеляція, касаційне й наглядове провадження, провадження за нововиявленими обставинами) [3, с. 122]. Відповідно до видів правових актів, що контролюються, виділяють два види судового контролю: а) контроль за законністю нормативних підзаконних актів; б) контроль за законністю індивідуальних правових актів [6, с. 217].

Судовий контроль у сфері публічного управління можна класифікувати за двома основними напрямами: 1) за видом суду, який здійснює контроль; 2) за формою втручання в діяльність підконтрольного органу: а) пряму (безпосередню); б) непряму (опосередковану) форми втручання.

Контроль з боку Конституційного Суду є особливим видом судового контролю, який відокремлений від контролю з боку судів загальної юрисдикції. Така відокремленість обумовлена

особливим статусом Конституційного Суду і предметом його контролю. Конституційна юстиція (правосуддя) має особливе значення у процесі створення та функціонування системи конституціоналізму, що обумовлено специфікою конституційно-правового статусу та компетенцією Конституційного Суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції в Україні [8, с. 77]. Головним завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України [11]. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про Конституційний Суд України» до повноважень Конституційного Суду України не належать питання щодо законності актів органів місцевого самоврядування, а також інші питання, віднесені до компетенції судів загальної юрисдикції. Водночас слід звернути увагу, що в проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (реєстр. № 2217а), внесеному Президентом України 1 липня 2015 р., пропонується розширити компетенцію Конституційного Суду України, доповнивши частину першу ст. 150 новим пунктом 1^1 такого змісту: «1^1) вирішення питання за зверненням Президента України про відповідність Конституції України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради».

Судовий контроль з боку судів загальної компетенції найбільш доцільно розглянути крізь форму втручання суду в діяльність відповідного органу (безпосередня і опосередкована форми втручання) [9, с. 21]. При розгляді справ за позовами, де однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, суд (суддя) оцінює їх з точки зору відповідності закону, приймає певне рішення по справі, яким може скасувати управлінське рішення (акт управління), чим фактично втручається в управлінську сферу діяльності органу публічної влади. Це справи про: а) незаконне звільнення (коли суд зобов'язує сторону поновити особу на роботі); б) відшкодування збитків (зобов'язує сторону відшкодувати збитки, встановлює їх розмір); в) скасування рішення управлінського органу. Форма втручання суду в діяльність органу державного управління тут є прямою (безпосередньою).

При розгляді кримінальних справ суд, навпаки, може застосовувати тільки непряму (опосередковану) форму втручання. Поряд із вирішенням питання про винуватість особи в кримінальному злочині та її відповідальність суд перевіряє законність дій органів управління, посадових осіб. Якщо суд виявить порушення законності, він виносить окрему ухвалу. Але цим суд не змінює реальний стан справ в органі чи організації, на підприємстві, в установі, куди надіслана його ухвала. Обов'язок прийняти управлінське рішення по окремій ухвалі та змінити ситуацію на краще лежить на керівництві відповідних органів і організацій.

Відповідно до ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України [4] юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Це, зокрема, публічно-правові спори: 1) фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; 6) щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; 7) фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації.

Значна кількість спорів пов'язана з оскарженням рішень суб'єкта владних повноважень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії). Законодавець закріплює можливість скасування актів органів державної влади та місце-

вого самоврядування не лише за органами, що перебувають між собою у відносинах підзвітності, підконтрольності та відповідальності. Кодексом адміністративного судочинства України передбачена можливість скасування актів органів місцевого самоврядування в разі визнання їх незаконними. На думку К. Є. Соляннiка, у випадку скасування рішення органом судової влади виникає певна суперечність. Основною функцією останніх є правосуддя, і результатом діяльності є вирішення питання про право. Наділення судів повноваженнями скасування актів органів державної влади та місцевого самоврядування можна розглядати як гарантію дієвості судової влади, хоча з позицій адміністрування суспільними відносинами виникає питання про втручання судів до компетенції інших органів влади. Судова інстанція, вирішуючи спір про право, повинна обмежуватися встановленням факту про законність (незаконність) рішення, що є предметом розгляду. Умовою виконання судового рішення має стати законодавче закріплення положення, що визнання акта незаконним має наслідком його нечинність [12, с. 92].

Відповідно до ч. 2 ст. 144 Конституції України рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду. Зазначений конституційний припис деталізовано в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з яким акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

Особливості провадження у справах щодо оскарження нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування визначаються в ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України [4]. Право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Суд може визнати нормативно-правовий акт незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині.

Судовий контроль у сфері місцевого самоврядування може здійснюватися за ініціативою різних суб'єктів, у тому числі й органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 18[1] Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» орган місцевого самоврядування може бути позивачем та відповідачем у судах загальної юрисдикції, зокрема, звертатися до суду, якщо це необхідно для реалізації його повноважень і забезпечення виконання функцій місцевого самоврядування. Наприклад, згідно з цим Законом звертатися до суду про визнання незаконними актів інших органів місцевого самоврядування уповноважені виконавчі органи сільських, селищних, міських рад (підп. 4 п. «а» ч. 1 ст. 38), сільський, селищний, міський голова (п. 15 ч. 4 ст. 42); голова районної, обласної, районної у місті ради (п. 16 ч. 4 ст. 55).

Аналізуючи загальні характеристики контролю, слід відзначити, що судовий контроль спрямований на охорону, захист суб'єктивних прав, які можуть бути порушені застосуванням незаконного акта. Отже, судовий контроль розрахований на міру зацікавленості кожної окремої фізичної, юридичної особи у недопущенні порушень їх прав, свобод та законних інтересів.

Забезпечення законності нормативних актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування передбачає не лише їх відповідність Конституції і законам України, а й прийняття актів відповідними суб'єктами в межах встановлених для них законом повноважень з дотриманням правотворчої процедури і вимог юридичної техніки. Законодавчі встановлення з цього питання носять лише рамковий характер, віддаючи регламентування процесу вироблення рішень органам місцевого самоврядування. Відповідно процес опрацювання рішень різниться в кожній місцевій раді, оскільки регламенти місцевих рад, регламенти діяльності виконавчих органів по-різному окреслюють стадії ініціювання, підготовки, погодження і прийняття рішень. Але практика свідчить про існування порушень і зловживань з боку певних посадових осіб місцевої ради, оскільки прийняті процедури не забезпечують дотримання принципів демократизму у прийнятті рішень. Особливо характерним це є в обласних, районних, міських, районних у містах радах, де рівень політи-

зації їх діяльності надто високий. Ігнорування прав депутата щодо можливості ініціювання рішення місцевої ради, участі у підготовці та поданні альтернативних проектів, участі в обговоренні на засіданнях постійних комісій ради, позбавлення можливості в обговоренні рішення є тими порушеннями, що найчастіше мають місце при прийнятті владних рішень на місцевому рівні. У свою чергу, виникає питання можливості оскарження рішення, прийнятого з порушенням встановленої процедури та законних прав депутатів місцевої ради. Практика діяльності судів доводить, що суди по-різному вирішують такі справи, а в окремих випадках взагалі відмовляють у провадженні [10, с. 290]. Науковці звертали увагу на неврегульованість деяких важливих аспектів оскарження адміністративних актів. Зокрема, чи можна оскаржити адміністративний акт, якщо відповідним органом не дотримано процедури його прийняття або не з'ясовано обставини, які значно впливають на реалізацію громадянами своїх прав і свобод [1, с. 11].

Питання про природу відповідальності органів місцевого самоврядування під час реалізації делегованих повноважень все ще залишається дискусійним. Безумовно, якщо предметом судового розгляду є питання, пов'язані з реалізацією делегованих повноважень органів виконавчої влади, участь у процесі повинен брати і відповідний орган державної влади, виходячи із суті матеріально-правової заінтересованості [10, с. 345]. Більше того, у науковій літературі висловлена думка, що у випадку завдання шкоди правам та законним інтересам фізичних та юридичних осіб у ході виконання органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами делегованих повноважень, обов'язок по відшкодуванню повинен покладатися не на територіальну громаду, а безпосередньо на державу як основного зобов'язаного суб'єкта [2, с. 226]. Тим більше, що відповідальність за зобов'язаннями держави і територіальних громад розмежовується. Згідно з ч. 5 ст. 176 Цивільного кодексу України територіальна громада не відповідає за зобов'язаннями держави, Автономної Республіки Крим та інших територіальних громад. Однак ця норма не звільняє органи та посадові особи місцевого самовря-

дування від відповідальності перед державою, за неналежне виконання делегованих повноважень.

Згідно зі ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України [4] захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ, є завданням адміністративного судочинства.

У справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: а) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; б) з використанням повноваження і досягнення мети, для якої воно було надано; в) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); г) безсторонньо (неупереджено); д) добросовісно; е) розсудливо; є) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; ж) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; к) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

З прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України більш досконалим став механізм контролю у сфері місцевого самоврядування. Науковці рекомендують і надалі зберігати істотну роль суду в здійсненні контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з урахуванням позитивних здобутків зарубіжних країн не тільки у формуванні системи адміністративних судів, а й удосконалення законодавчих засад їх діяльності (модель існування спеціалізованої гілки судової системи із спеціалізованим законодавством щодо розгляду справ у порядку судочинства) [5, с. 129].

Таким чином, аналіз чинного законодавства та юридичної літератури [6, с. 219; 13, с. 212] дозволяє виділити основні ознаки судового контролю у сфері місцевого самоврядування: а) організаційне і функціональне відмежування суб'єкта контролю від підконтрольного суб'єкта; б) здійснюється у межах судового процесу й чітко регламентованими процесуальними нормами права; в) однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування; г) наявність публічно-правового спору; д) здійснюється за заявою зацікавленої сторони; е) об'єктом судового контролю є дотримання вимог законності, а не доцільності; є) відсутність можливості самостійного примусового виконання прийнятих рішень.

У широкому сенсі метою судового контролю є забезпечення охорони прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, ефективності публічного управління у сфері соціально-політичного та економічного розвитку територіальних громад, районів, регіонів, відповідності правових актів органів влади Конституції України, законності дій органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, підтримання режиму законності та зміцнення правопорядку в державі та суспільстві в цілому.

Список використаних джерел

1. Авер'янов, В. Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад [Текст] / В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Ю. Педько // Право України. – 2006. – № 3. – С. 7–12.
2. Білоусов, Ю. В. Питання судової юрисдикції у справах, які стосуються захисту прав місцевого самоврядування [Текст] / Ю. В. Білоусов // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Харків, 25 трав. 2004 р. / за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування АПрН України, 2004. – С. 222–227.
3. Ковтун, Н. Н. Судебный контроль в уголовном процессе: понятие, виды, сущность и содержание [Текст] / Н. Н. Ковтун // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. Серия: Право. – 2001. – № 2. – С. 117–123.
4. Кодекс адміністративного судочинства України [Текст] : від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV// Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

5. Коломоєць, Т. О. Зарубіжний досвід контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права та основні напрямки його запозичення в Україні [Текст] / Т. О. Коломоєць, П. Д. Матвієнко // Вісн. Запоріз. нац. ун-ту. – 2012. – № 1. – С. 121–129.
6. Косінов, С. А. Контроль у демократичній державі [Текст] : монографія / С. А. Косінов. – Х. : Право, 2015. – 360 с.
7. Кривокапич, Б. Судебный контроль за администрацией в Югославии [Текст] / Б. Кривокапич // Сов. государство и право. – 1988. – № 12. – С. 77–85.
8. Крусян, А. Р. Роль конституційної юстиції у системі сучасного українського конституціоналізму [Текст] / А. Крусян // Вісн. Конституц. Суду України. – 2011. – № 3. – С. 77–88.
9. Лебедев, В. М. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству [Текст] / В. М. Лебедев // Рос. юстиция. – 2000. – № 9. – С. 2–42.
10. Любченко, П. М. Муніципальне право України [Текст] : навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2012. – 496 с.
11. Про Конституційний Суд України [Текст] : Закон України від 16.10.1996 № 422/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 49. – Ст. 272.
12. Соляннік, К. Є. Припинення дії актів органів місцевого самоврядування: проблеми реалізації [Текст] / К. Є. Соляннік // Вісн. Центр. вибор. комісії. – 2009. – № 1. – С. 90–93.
13. Фиалковская, И. Д. Судебный контроль в сфере исполнительной власти: понятие, признаки, место в системе административного права [Текст] / И. Д. Фиалковская, О. А. Тоненкова // Вестн. Нижегород. ун-та им. Н. И. Лобачевского. – 2008. – № 3. – С. 208–212.
14. Яценко, В. Н. Судебный контроль нормативных актов [Текст] / В. Н. Яценко // Государство и право. – 2005. – № 11. – С. 22–29.

А. А. Смоляр

Особенности организации судебного контроля в сфере местного самоуправления

В статье в систематизированном виде проведен анализ теоретических и правовых основ организации судебного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, исследуются основные проблемы правового регулирования судебного контроля в муниципальной сфере, определяются возможные пути усовершенствования действующего законодательства Украины.

Ключевые слова: *судебный контроль, органы местного самоуправления, конституционная юстиция, суды общей юрисдикции, публичная власть.*

O. A. Smolar

Features of judicial control in the local government field

The paper analyse in systematic form theoretical and legal foundations of the organization of judicial control over the activities of officials and local government, author investigates basic problems of legal regulation of judicial review in the municipal sector, outlines possible ways of improving the current legislation of Ukraine.

Judicial control in local government main goal is to test and evaluate the legality of acts, decisions and actions (inaction) of bodies and officials of local governments, not expediency. The nature of the activities of judicial control subjects aimed to resolve socio-legal conflict that arose between the person or entity on the one hand, and local governments, their officials, on the other.

The ultimate purpose of judicial review is intended to restore the legitimate interests of the rights and freedoms of subjects of public relations, to protect them from the negative effects of the activity or inactivity of bodies and officials of local government.

Judicial control in public administration can be classified in two main areas: 1) the type of court that oversees; 2) the form interference in the activities controlled by: a) direct; b) indirect (mediated).

The jurisdiction of administrative courts extends to legal relations arising in connection with the exercise of power subject to administrative functions, as well as in connection with the formation of a public entity of power through elections or referendum. In particular, public disputes: 1) individuals or legal entities with public authority to appeal its decisions (legal acts or acts of individual actions), actions or inactions, and 2) the adoption of citizens to public service its passage, dismissal from the public service; 3) between public authorities on the implementation of their competence in management, including delegated powers; 4) arising on the conclusion, performance, termination, cancellation or invalidation of administrative contracts; 5) at the request of the subject of authority in cases established by the Constitution and laws of Ukraine; 6) on legal aspects of the electoral process or referendum process; 7) natural or legal persons of public information concerning the appeal of its decisions, actions or inaction in terms of access to public information.

Analysis of the current legislation and legal literature reveals the main features of judicial control in local government: a) organizational and functional delimitation of the controlled subject and control body; b) made within the judicial process and clearly regulated by the procedural rules of law; c) a party is the official authority or local government official or official of the local government; d) the presence of a public law dispute; e) is carried out at the request of an interested party; f) the object of judicial review is compliance of the law, and not expediency; g) absence of the possibility of independent decisions enforcement.

In broad terms the purpose of judicial review is the protection of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities, the efficiency of public administration in the field of socio-political and economic development of communities, districts, regions, correspondence regulations of the authorities to the Constitution of Ukraine, the lawfulness of the local government of officials maintain regime legitimacy and strengthen law and order in the state and society.

Keywords: *judicial control, local government, constitutional justice, courts, public authorities.*

УДК 342.53(410)

О. Ю. Бруслик, аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Сучасний стан британського парламентаризму

У статті досліджується трансформація парламентаризму в Сполученому Королівстві Великобританії та Північної Ірландії. Аналізується стан британської парламентської системи в XX ст. та на початку XXI ст. Виділяються як аспекти політико-правової дійсності, що призводили до кризи парламентаризму, так і ті, що дозволяють говорити про сучасний період як ренесанс британського парламентаризму.

Ключові слова: *парламентаризм, криза, Парламент Великобританії, виконавча влада, поділ влади, злиття влади, система стримувань і противаг, конституційні реформи.*

В сучасній конституційно-правовій теорії часто наголошується, що в більшості країн світу нині стала поширеною криза парламентаризму. Британський конституціоналіст Гаррі Грехем свого часу небезпідставно назвав англійський Парламент матір'ю парламентів [4]. Слід визнати, що Англія є не лише батьківщиною парламенту, але й країною – родоначальницею явища парламентаризму. Цей конституційно-правовий феномен тісно пов'язаний із принципом парламентського суверенітету,

© Бруслик О. Ю., 2015

який був утверджений у Великобританії ще в 1689 р., коли було прийнято Білль про права. С. Г. Серьогіна підкреслює, що саме цей Акт поклав початок англійського парламентаризму, оскільки він обмежив королівську владу і одночасно розширив владу Парламенту [16, с. 262]. В сучасній вітчизняній науці є різні підходи до розуміння парламентаризму. Однак загальновизнаним є твердження, що сутність цього політико-правового явища зводиться до провідної ролі Парламенту у системі державновладних інституцій. Інколи наводиться і більш широке визначення парламентаризму, який розглядається як режим здійснення влади, форма державного управління, система влади, принцип, основним проявом якого є верховенство Парламенту всередині державного механізму [11, с. 83]. Внаслідок проведення низки конституційно-правових реформ у Великобританії принцип поділу влади став важливим елементом сучасної британської конституції. Актуальність статті обумовлена необхідністю з'ясування характеру взаємовідносин між Парламентом та Урядом у Сполученому Королівстві в XXI ст.

Важливий внесок у дослідження вказаної тематики внесли такі вітчизняні науковці: Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна, Н. В. Мішина, В. М. Шаповал та ін. Серед британських конституціоналістів варто виділити В. Беджгота, В. Богданора, С. Лоу, В. Енсона та ін. При цьому прийняття Парламентом Великобританії нових статутів конституційного характеру сприяє необхідності надання нової оцінки системі взаємовідносин між виконавчою та законодавчою владою у Сполученому Королівстві. Тому мета статті полягає в тому, щоб дослідити розвиток та визначити сучасний стан британського парламентаризму.

Одним із перших науковців, які почали наголошувати на кризі парламентаризму, був німецький дослідник К. Шмітт, хоча його підхід до вивчення вказаної проблематики був обумовлений розглядом у нерозривному зв'язку трьох видів криз: криза сучасної держави, криза демократії та криза парламентаризму [18, с. 15]. Саме тому можна стверджувати, що модель дослідження кризи парламентаризму К. Шмітта є відмінною від поширеної нині. Сучасні конституціоналісти в дослідженні роз-

глядуваного феномену йдуть іншим шляхом. Мова йде про інституціональну трансформацію взаємовідносин органів державної влади: якщо парламентаризм – це модель взаємовідносин між виконавчою і законодавчою владою, коли Уряд фактично є підлеглим Парламенту, то криза, як новітня модифікація парламентаризму виявляється в домінуванні Уряду над Парламентом.

Визначити сучасний стан співвіднесення законодавчої та виконавчої влади у Великобританії нам дозволить його розгляд крізь призму оцінки нинішнього стану парламентської системи Сполученого Королівства. Поширеним науковим кліше у працях конституціоналістів є твердження про «золотий вік» британського парламентаризму, під яким розуміється інколи період з кінця XVIII (з моменту утвердження колективної відповідальності Уряду перед Парламентом) – XIX ст., а інколи – Вікторіанська епоха. Як би там не було, але саме «золотий вік» функціонування Парламенту сприймається як еталон парламентської системи.

Низка новітніх дослідників обстоюють позицію, що британський парламентаризм як форма правління переживає кризу. Зокрема Н. С. Крилова стверджує: «...характерним для Великобританії є витіснення Парламенту зі свого, в XIX столітті часом провідного, місця на роль взагалі-то другорядного інституту» [15, с. 166]. Інші науковці наголошують, що вже до середини XX ст. верховенство Парламенту перетворилося на всевладдя Уряду, а нині – на систему «правління Прем'єр-міністра» [13, с. 34]. Для нашого дослідження важливе значення має справедливість цих оцінок.

Протягом XIX ст. не лише у Великобританії відбувається утвердження парламентської системи, але також у цьому аспекті її починають наслідувати інші країни материкової Європи у світлі їхньої боротьби з абсолютизмом і встановлення конституційної монархії. Одним із важливих складових цього процесу була вимога про те, щоб виборне народне представництво розширило свій політичний вплив на монархічний Уряд, зокрема шляхом його персонального формування. Саме звідси виникає уявлення про те, що парламентаризм означає панування Пар-

ламенту, тобто народного представництва, над Урядом. Слід погодитися із К. Шміттом, що «в такому випадку принцип поділу влади відмінявся б на користь парламентського абсолютизму, і вимога парламентського правління ставала б суто демократичною вимогою: залежність Уряду від волі народного представництва; Уряд є лише простим комітетом народного представництва, тобто Парламенту; Парламент в свою чергу є простим комітетом народу» [17, с. 189].

У науці конституційного права середини XIX ст. була розроблена конструкція дуальної системи домінування і підзвітності, яка розглядалася як система комітетів: Парламент є комітетом народу, парламентський Уряд є комітетом народного представництва. Тому презюмувалося, що державна організація виглядає як система комітетів трьох рівнів: народ, народне представництво, уряд [17, с. 131]. З часом ця ідея трансформувалася в нинішню її форму – «ланцюг підзвітності».

Як вбачається, свого часу саме слідуючи цьому усталеному науковому тренду В. Беджгот, говорячи про принцип злиття влади, який, на його думку, лежить в основі британської конституції, сполучною ланкою між законодавчою і виконавчою гілками влади визначав Кабінет. Під останнім науковець розумів «...комітет законодавчого органу, обраного, щоб бути виконавчим органом. Законодавча влада має багато комітетів, але це її найбільший. Для цього Парламент обирає в зазначений комітет своїх членів, які мають найбільшу довіру» [1, с. 11]. В. Беджгот підсумовує, що за своїм походженням Кабінет (як комітет Парламенту) належить до однієї гілки влади, а за своїми функціями – до іншої.

Вказаний підхід у британських науковців різних періодів викликає низку критичних зауважень. Так, на думку Сідні Лоу, «коли поглянути на реальний стан справ, можна стверджувати, що Кабінет, в його існуючому вигляді, є комітетом не Парламенту, а однієї партії в Парламенті. У той час, коли Кабінет знаходиться в офісі, він здійснює контроль за законодавством, управлінням, політикою та фінансами. Цей комітет зобов'язаний своїм існуванням більшості електорату, лише перед яким він дійсно, хоча зрідка, відповідальний» [7, с. 16].

Сучасні науковці рішуче відкидають підхід щодо розуміння Кабінету як комітету Парламенту, роблячи при цьому зауваження іншого порядку. Зокрема, британськими конституціоналістами наводяться такі два аргументи, з якими важко не погодитися. По-перше, за часів В. Беджгота Прем'єр-міністр реально призначався на пост монархом. Нині з огляду на існуючу виборчу систему та партійну модель із завчасно визначеним лідером, на загальних парламентських виборах виборці фактично обирають Прем'єр-міністра. По-друге, Уряд відповідальний перед Палатою громад і, в кінцевому рахунку, перед виборцями на загальних виборах. Однак суттєва відмінність Уряду від парламентських комітетів довгий час полягала в тому, що він мав право розпуску Парламенту, яким апріорі не може володіти структурний елемент законодавчого органу.

Ця дискусія підводить нас до питання про істинне місце Парламенту в державно-владній системі Великобританії. Фундаментальне значення у цьому контексті має взаємовплив Уряду та Парламенту не зокрема, а загалом, що дозволить вирішити дилему щодо провідної ролі якогось із цих інститутів, якщо подібним чином взагалі коректно формулювати завдання.

К. Шмітт зазначав, що практика діяльності британського Кабінету продемонструвала домінування Уряду над Парламентом. «Лідер партії більшості як Прем'єр-міністр формує Кабінет, тобто Уряд, який керує Парламентом. Уявлення про комітет, – зазначає автор, – поступається ідеї лідерства чи керівництва таким чином, що в державно-правовій літературі англійський (читай британський. – *О. Б.*) Прем'єр-міністр інколи навіть йменується керівником, якому має підпорядковуватися парламентська більшість» [17, с. 133].

У процесі інституційної трансформації виконавчої влади у Великобританії відбувся перехід від парламентського правління до кабінетного. Але цей період проіснував у загальному вигляді недовго. С. Лоу ще на початку XX ст. зазначав: «Якщо ми вдивимося нижче поверхні реальності речей, можна зробити висновок, що головні функції були передані від Кабінету в цілому до внутрішньої ради або конклаву, який складається з Прем'єр-міністра і трьох-чотирьох впливових міністрів, яким

він довіряє і зазвичай з якими консультується» [7, с. 16]. Слід відзначити, що С. Лоу одним із перших звернув увагу на тенденцію перетворення Кабінету із колегіального органу в *defacto* єдиноначальний. Хоча науковець і не вживав конструкції «правління Прем'єр-міністра», однак саме це красномовно засвідчувала окреслена ним субстанціональна трансформація Кабінету. Так, С. Лоу підкреслював, що «при формуванні політики та законодавства колективні дії міністрів не завжди на практиці ефективно використовуються. Прем'єр-міністр не часто наділяє довірою усіх своїх колег, або навіть не консультується з ними, за винятком більш формального внутрішнього Кабінету. Немає причин, чому він повинен це робити, оскільки більшість міністрів не володіють достатнім особистим авторитетом чи службовою вагою, щоб впливати на рішення очільника Уряду. Проте є кілька міністрів, керівників важливих департаментів, або осіб з високою репутацією в партії та Парламенті, з якими Прем'єр повинен співпрацювати на кожному етапі, побоюючись їхньої зради, яка може бути небезпечною. Саме ці міністри утворюють свого роду приватний управляючий конклав – Кабінет всередині Кабінету» [7, с. 162].

С. Лоу досить точно оцінив тенденції, що проявилися на рубежі XIX–XX ст., хоча більш широке коло конституціоналістів почало наголошувати на них лише після Другої світової війни. Річард Кроссман, міністр в Кабінеті Прем'єра Гарольда Вільсона, в опублікованих у 1976 р. «Щоденниках Кабінету міністрів» (*'The Diariesof a Cabinet Minister'*) дійшов висновку: «В післявоєнну епоху відбулася остаточна трансформація системи Уряду із кабінетної в прем'єрську» [5, с. 54]. Сам Прем'єр-міністр Г. Вільсон зазначав: «Важелі влади завжди знаходяться на Даунінг-стріт» [5, с. 54].

Тенденції до концентрації влади в очільника Уряду, який одночасно є лідером парламентської більшості, обумовлені фактично вождистською суттю політичних партій Великобританії та мажоритарною виборчою системою, яка сприяє монополії двох партій на владу в державі. Саме це дозволяє сформувати гомогенну більшість у Парламенті та однопартійний Уряд. У 1976 р. лорд Хелшем, колишній лорд-канцлер Велико-

британії, охарактеризував британську парламентську систему як «виборну диктатуру». З цього приводу він зазначив: «Абсолютні повноваження Парламенту стали концентруватися лише в Кабінеті, а точніше навіть у невеликої групи міністрів в рамках Кабінету міністрів. Система стримувань і противаг, яка раніше діяла через Палату лордів, або опозиційну партію, або навіть всередині правлячої партії, значно мірою зникла. Це означає, що те, що завжди було виборною диктатурою в теорії, адже складові частини (парламентської моделі. – *О. Б.*) на практиці контролювали один одного, перетворилося на механізм, в якому одна із зазначених частин почала здійснювати переважний вплив на інші» [10, с. 131].

Навіть в останні роки деякі політико-правові оглядачі провідних британських таблоїдів доволі різко критикували Вестмінстерську систему, характеризуючи її як «законодавця на колінах» [6], чи навіть «Божий дар диктатурі» [8]. Інші науковці не настільки радикальні в оцінці діючої парламентської системи Британії і пропонують її нинішній формі більш нейтральну назву – «виконавче домінування» [9, с. 78–95].

Підсумовуючи результати проведеного дослідження щодо трансформації ролі Прем'єр-міністра, слід погодитися із бароном, професором Максом Белоффом, який з цього приводу зазначав: «Якщо врахувати зміни в Кабінеті в світлі трансформації повноважень Прем'єр-міністра в останні десятиліття, цілком можливо, що ми знаходимося перед новим етапом еволюції британського Уряду від кабінетної системи до фактично президентської» [12, с. 267].

Опосередкованим свідченням того, що влада Прем'єра у Сполученому Королівстві наближається до влади Президента в президентських республіках, служить такий факт. Напередодні парламентських виборів 2015 р. лідер Консервативної партії Девід Кемерон, який в підсумку став Прем'єр-міністром і сформував однопартійний Уряд, дав обіцянку підданим Сполученого Королівства, що у разі перемоги торі на виборах він не буде балотуватися на третій строк прем'єрства. Цей приклад засвідчує те, що головні політичні а́ктори Британії усвідомлюють і погоджуються з висновками щодо збільшення ролі очільника Уряду

в управлінні державою. А оскільки повноваження Прем'єр-міністра фактично є співставними із повноваженнями Президента у президентських республіках, для того, щоб Сполучене Королівство продовжувало залишатися демократичною правовою державою, можливо, і справді слід обмежити заняття посади очільника Уряду двома строками підряд. Беручи до уваги схильність британської правової системи до сприйняття прецедентів та дієвість конституційних угод, не виключено, що створений Прем'єр-міністром Д. Кемероном прецедент може бути розцінений саме таким чином і тим самим він започаткує нову практику заміщення посади глави Уряду.

Враховуючи британську специфіку принципу поділу влади, доволі складно надати однозначну відповідь стосовно співвідношення та визначення домінуючого інституту у відносинах законодавчої та виконавчої влади. Не можна погодитися із позицією деяких науковців, що Парламент Великобританії знаходиться на периферії системи владних інститутів. Слід відзначити, що так звана «золота епоха» британського парламентаризму, яка береться цими авторами за орієнтир функціональних повноважень Парламенту, була лише транзитивним періодом у розвитку парламентської системи Сполученого Королівства. Думка професора Оксфордського університету Вільяма Енсона з цього приводу має певне раціональне зерно. Він зазначав, що «роль Корони в Парламенті полягає в обговоренні з народом і в законотворчості, а зовсім не в підпорядкуванні, формуванні чи захисті політики. Ми краще зрозуміємо свою конституцію, – зазначає автор, – якщо згадаємо, що Корона в Раді була колись єдиним носієм суверенної влади, яка розділена нині між міністрами та Парламентом» [19, с. 36]. Насправді Парламент за своєю ідеєю є місцем, де відбувається суспільне дебатування політичних думок. Одним із його фундаментальних завдань є знайти у процесі дискусії розумну істину та справедливу норму. Тому часто в науці парламентаризм йменується як правління через обговорення (*government by discussion*) [17, с. 205].

У британських умовах поєднання двох принципів – поділу та злиття влади – Парламент та Уряд можуть мінятися ролями.

Інколи перший виступає лідируючою, контролюючою інстанцією, а другий – нижньою, підконтрольною. Поєднання Урядом ролей «господаря» і «слуги» – одна із найбільш сильних рис британської системи поділу влади, що дозволяє, з одного боку, уникати диктату виконавчої влади загалом і Уряду зокрема по відношенню до Парламенту, а з другого – дає Уряду достатню свободу для здійснення основної функції – політичного управління країною [14, с. 105]. Принциповою помилкою багатьох дослідників парламентської системи Сполученого Королівства є оцінка співвіднесення виконавчої та законодавчої влади як двох протиборчих сил. В основі британського поділу влади лежить не конфлікт, а співпраця.

Тим не менше, варто визнати, що тенденції XX ст. у взаємовідносинах між цими двома гілками влади давали підстави говорити про наявність певної переваги в Уряду. Як було розглянуто вище, Кабінет, використовуючи різні механізми, в тому числі і законодавчі, планомірно обмежував важелі впливу Парламенту на всю виконавчу владу. Однак ера конституційних реформ, яка розпочалася із приходом до влади в 1997 р. «нових лейбористів», ознаменувалася утвердженням принципу поділу влади із фундаментальним скороченням і обмеженнями саме виконавчої влади. В. Богданор, підсумовуючи результати конституційних реформ, зазначив: «Парламент, як Громади, так і Лорди, має більше влади, судова влада отримала більше влади, люди мають більше влади – всі ці трансформації відбулися за рахунок виконавчої влади» [2, с. 289]. Апогеєм відновлення балансу між розглядуваними гілками влади справедливо можна вважати прийняття в 2011 р. Акта про фіксований строк повноважень Парламенту [3], яким було нівельовано право Прем'єр-міністра фактично на власний розсуд вирішувати питання щодо розпуску Парламенту.

Саме прийняті Парламентом статути конституційного характеру дозволили науковцям говорити про ренесанс системи стримувань і противаг та визнати принцип поділу влади одним із основоположних принципів конституції Сполученого Королівства.

Отже, нинішній британський парламентаризм у загальному вигляді виявляється в багатьох аспектах, серед яких чільне місце посідають такі дві обставини. По-перше, здатність Парламенту контролювати діяльність виконавчої влади. Підзвітність Уряду, Кабінету та Прем'єра Парламенту, що обумовлено наявністю не лише щотижневих годин запитань як елементу парламентської діяльності, але й персональним злиттям Парламенту та Уряду, засвідчує те, що виконавча влада підпорядковується законодавчій. По-друге, модель Вестмінстерського Парламенту як легіслатури-арени дає можливість парламентарям обговорювати державні програми, урядові законопроекти, злободенні питання суспільного значення і шляхи їх вирішення в стінах Парламенту. Обговоренню й затвердженню в Парламенті підлягає в тому числі й політичний курс країни, який розробляється Урядом Її Величності.

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що початок XXI ст. для британського парламентаризму став періодом ренесансу. Криза парламентаризму, яка була характерною для політико-правової дійсності другої половини XX ст., нині подолана в тому числі внаслідок прийняття Парламентом низки статутів конституційного характеру, якими було відновлено баланс між гілками влади. Можливо, для сучасного етапу розвитку парламентської системи Сполученого Королівства слід застосувати французький концепт «раціоналізованого парламентаризму» з урахуванням специфіки вестмінстерської системи державного механізму. Однак усі досліджені обставини є свідченням відновлення статусу Парламенту Великобританії як політико-правового центру прийняття державно-владних рішень.

Список використаних джерел

1. Bagehot, W. The English Constitution [Текст] / Walter Bagehot. – 7-th ed. – L. : Kegan Paul, Trench, Trubner&Co., Ltd, 1894. – 292 p.
2. Bogdanor, V. The New British Constitution [Текст] / Vernon Bogdanor. – Oxford : Hart Publishing, 2009. – 334 p.
3. Fixed-term Parliaments Act 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14.

4. Graham, H. The mother of parliaments [Текст] / Harry Graham. – L. : Methuen & Co. Ltd, 1910. – 314 p.
5. Hennessy, P. The Prime Minister: The Office and Its Holders Since 1945 [Текст] / P. Hennessy. – L. : AllenLane, 2000. – 496 p.
6. Huhne, Ch. Cleaning up the House [Електронний ресурс] / Ch. Huhne // Guardian. – 2009. – 27 January. – Режим доступу: http://www.theguardian.com/commentisfree/2009/jan/27/lords-labour.
7. Low, S. The Governance of England [Текст] / Sidney Low. – London : T. Fisher Unwin Paternoster Square, 1904. – 320 p.
8. Macdonald, K. Day One: Judges Put Power to the Test [Електронний ресурс] / K. Macdonald // Times. – 2009. – 5 October. – Режим доступу: http://www.thetimes.co.uk/tto/law/columnists/article2049400.ece.
9. Role Of Governments In Legislative Agenda Setting [Текст] / Edited by Bjørn Erik Rasch and George Tsebelis. – Abingdon : Routledge, 2011. – 304 p.
10. Shell, D. The British constitutionin 1984 [Текст] / D. Shell // Parliamentary Affairs. – 1985. – Vol. 38 (Issue 2). – P. 131–149.
11. Барабаш, Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права [Текст] : монографія / Ю. Г. Барабаш. – Х. : Право, 2008. – 220 с.
12. Барбер, М. Приказано добиться результата. Как была обеспечена реализация реформ в сфере государственных услуг Великобритании [Текст] / М. Барбер ; пер. с англ. Е. К. Кудрявцевой, Н. Э. Макаровой; под науч. ред. Я. И. Кузьминова, А. В. Клименко ; отв. ред. Ж. И. Смирнова ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. Дом Высшей школы экономики, 2011. – XX, 393 с.
13. Лузин, В. В. Парламентская модель разделения властей (на примере Великобритании) [Текст] / В. В. Лузин // Право и политика. – 2000. – № 6. – С. 27–37.
14. Перегудов, С. Разделение властей по-британски [Текст] / С. Перегудов // Мировая экономика и междунар. отношения. – 1993. – № 6. – С. 101–109.
15. Политическая система Великобритании [Текст] / под ред. и с предисл. Н. С. Крыловой. – М. : Юрид. лит., 1984. – 381 с.
16. Серьогіна, С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики [Текст] / С. Г. Серьогіна. – Х. : Право, 2011. – 768 с.
17. Шмитт, К. Государство и политическая форма [Текст] / К. Шмитт ; пер. с нем. О. В. Кильдюшова ; сост. В. В. Анашвили, О. В. Кильдюшов. – М. : Изд. дом Гос. Ун-та – Высшая школа экономики, 2010. – 272 с.
18. Шмитт, К. Духовно-историческое состояние современного парламентаризма. Предварительные замечания (О противоположности

парламентаризма и демократии) [Текст] / К. Шмитт // Социол. обозрение. – 2009. – Т. 8. – № 2. – С. 6–16.
19. Энсон, В. Английский парламент, его конституционные законы и обычаи [Текст] : монография / В. Энсон ; пер. Н. А. Захаров. – СПб. : Изд. юрид. кн. маг. Мартынова Н. К., 1908. – XV+355 с.

А. Ю. Бруслик

Современное состояние британского парламентаризма

В статье исследуется трансформация парламентаризма в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии. Анализируется состояние британской парламентской системы в XX в. и начале XXI в. Выделяются аспекты политико-правовой действительности, которые приводили к кризису парламентаризма, а также позволяющие говорить о современном периоде как о ренессансе британского парламентаризма.

Ключевые слова: *парламентаризм, кризис, Парламент Великобритании, исполнительная власть, разделение властей, слияние властей, система сдержек и противовесов, конституционные реформы.*

O. Yu. Bruslyk

The current state of British parliamentarism

This article describes the transformation of parliamentarism in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. The article analyzes British parliamentary system in the twentieth and twenty-first centuries. One of the important conclusions of this article is that the principle of separation of powers had become an important principle of the British constitution in the last twenty years. In part, it has told a story of a shift in fashion, of the development of one of the hardest to analyze aspects of constitutional life: the constitutional culture that lies behind the rules and decisions that define the state. Whilst it was once rejected out of hand, scarcely discussed by academics and lawyers, the separation of powers has slowly found a place in British constitutional thought. Particularly attention is paid to the levelling of balance in the relationship between the UK Parliament and the executive power. The article focuses on the political and legal aspects that leading to the crisis of parliamentarism, and those that suggest the current period as the renaissance of the British parliamentary system.

Keywords: *parliamentary crisis, the UK Parliament, the executive, separation of powers, fusion power, checks and balances, constitutional reform.*

УДК 352(44)

Т. А. Фелонюк, аспірант кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Місцеве самоврядування у Французькій Республіці: еволюція становлення та розвитку

Проаналізовано специфіку формування і функціонування органів місцевого самоврядування у Франції та виділено загальні критерії організації влади на місцях. На основі накопиченого цією країною досвіду місцевого управління і враховуючи вітчизняні особливості, вибудовані основні напрями подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *департамент, округ, кантон, префект, децентралізація.*

Ступінь ефективної діяльності місцевого самоврядування є одним із визначальних критеріїв демократичності політичної системи. Недосконалість місцевої влади в Україні, її невідповідність європейським стандартам та принципам обумовлює необхідність пошуку шляхів для реформування. Як показує практика організації місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, моделі влади на місцях в постсоціалістичних країнах достатньо різноманітні [5]. Однак в усіх із них домінують риси французького типу муніципальних систем. Це обумовлює мету

© Фелонюк Т. А., 2015

статті – проаналізувати досвід Французької Республіки з її специфічною структурою муніципальної влади, яка стала певним взірцем її впровадження в країнах посттоталітарного світу, в тому числі й в Україні. Українська модель організації муніципальної влади є дуже подібною до французької. Місцеве самоврядування в Україні розвивається приблизно однаковим шляхом, щоправда, з деякими відмінностями і зі своєю пострадянською специфікою.

На сьогодні серед більшості демократичних країн Європи Франція є найбільш централізованою країною, що обумовлено стійкими традиціями міцної державної влади, яка відіграє головну роль на рівні департаментів та областей. Щоб зрозуміти традиції французького централізму, варто згадати, що будучи абсолютною монархією, Франція протягом XVII–XVIII ст. являла собою дуже централізовану державу. Під час революції 1789 р. була спроба провести широку децентралізацію влади і надати автономність провінціям. Однак, на думку істориків та державознавців, це призвело до послаблення держави і повної анархії, оскільки революційна влада була надто слабкою. Після повалення прихильників децентралізації (жирондистів) якобінці знову почали впроваджувати жорстку централізацію, а Наполеон Бонапарт довів процес до логічного завершення. Францію поділили на адміністративні округи (департаменти), кордони яких визначали на підставі суто раціональних міркувань; було створено спеціальний корпус урядовців – корпус префектів, які залежали від держави і виконували адміністративні функції (в межах кожного департаменту). Така система зберігалася майже в незмінному вигляді аж до другої половини XIX ст. [6].

На думку О. О. Яцунської, поступово від такого роду централізації почали відмовлятися [7]. На це вплинуло декілька важливих чинників. З одного боку, протягом другої половини XX ст. став розвиватися процес децентралізації економічної діяльності, який передував децентралізації політичної влади, ставши його головною причиною. До того ж, ефективність діяльності державних служб та їх результативність стали піддавати дедалі більшому сумніву, дорікаючи їм за те, що вони відірвані від людей.

Було здійснено спроби кількох реформ (у 1946, 1969 і 1979 рр.) [2, с. 273]. І, нарешті, у 1982–1983 рр. була поетапно проведена адміністративна реформа, сформульовані закони, в яких визначився новий перерозподіл компетенції між державою і територіальними колективами (общинами) на користь останніх. Усі ці закони були об'єднані в Адміністративний кодекс, який є фактично «конституцією» місцевого самоврядування у Франції. Важливо підкреслити, що законодавство цієї країни на сьогодні повністю регулює всі питання, що стосуються організації і діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою [7].

Конституція Франції досить поверхово регулює питання місцевого самоврядування, ст. 72 Конституції закріплює, що «адміністративно-територіальними утвореннями Республіки є комуни, департаменти, регіони, адміністративно-територіальні утворення з особливим статусом і заморські адміністративно-територіальні утворення. Будь-яке інше адміністративно-територіальне утворення створюється законом. Адміністративно-територіальні утворення покликані приймати рішення за сукупністю повноважень, які можуть бути найкращим чином реалізовані на їх рівні. Відповідно до умов, передбачених законом, ці утворення вільно самоуправляються виборними радами і володіють регламентарною владою для виконання своїх повноважень. У адміністративно-територіальних утвореннях Республіки на представника держави, який представляє кожного з членів уряду, покладається забезпечення національних інтересів, адміністративного контролю та дотримання законів» [4].

Отже, після державного рівня урядування у Французькій Республіці існують три рівні територіального самоврядування: рівень комун (общин), рівень департаментів та рівень округів. Комуна є найнижчою (базовою) адміністративно-територіальною одиницею Франції (за винятком таких комун, як Париж, Марсель і Ліон). У низці європейських країн французькій комуні відповідають приходи, ради, общини, гміни тощо. Комуни можуть значно відрізнятися одна від одної за кількістю насе-

лення. Так, до комун належать Париж, який нараховує 2,2 млн мешканців [3] і село з десятьма мешканцями. На початок 2004 р. у Франції налічувалося 36 782 комуни, а середня чисельність населення комуни – 380 осіб. Комуна – єдина адміністративно-територіальна одиниця, де немає окремого самостійного державного владного органу, тобто теоретично мер у своїй особі поєднує муніципальні функції і функції державної влади. Водночас слід констатувати, що багато функцій державної виконавчої влади, що належали меру, з 1983 р. передані до функцій місцевого самоврядування. Тобто роль комуни як державної адміністративної одиниці значно зменшилась і вона стала реально автономним територіальним колективом. Юридичними показниками, що характеризують комуну, є її назва, територія та населення.

Кантон – адміністративно-територіальна одиниця у складі округу, що включає декілька комун. У сільській місцевості входження комун до складу кантону є обов'язковим, а в містах, навпаки, одна комуна може відповідати декільком кантонам; тобто відбувається укрупнення комун шляхом їх об'єднання. Кантони, перш за все, є структурною основою виборчої системи. Кожен кантон обирає свого представника до складу Генеральної ради відповідного департаменту.

Округ – адміністративно-територіальна одиниця, менша ніж департамент. Сто департаментів Франції включають у середньому по 3–4 округи. Столиця округу називається супрефектурою. Якщо ж головне місто округу є столицею департаменту, воно має статус префектури. У свою чергу, округи поділяються на кантони та комуни. Слід розрізняти округи і так звані муніципальні округи, які є адміністративними одиницями великих міст (Париж, Марсель, Ліон). Округ є штучним утворенням, основним призначенням якого є забезпечення ефективності надання послуг населенню.

Основною адміністративно-територіальною одиницею у Франції є департаменти. Середня площа департаментів коливається від 4 до 8 тис. кв. км, а чисельність населення – від 100 тис. до 1 млн осіб. Таким чином, головним критерієм формування департаменту виступає територія та кількість населен-

ня. Адміністративний центр департаменту називається префектурою. На регіональному (верхньому) рівні місцевого самоврядування діє сто департаментів, що мають подвійні функції. З одного боку, вони діють як вищий рівень у трирівневій структурі самоврядування Франції, нижчим рівнем якого є муніципалітети або комуни. Однак, з другого боку, вони є інституційними утвореннями центрального уряду, очолюваними повновладними префектами, державними службовцями, призначеними центральним урядом. Організаційна модель органів місцевого самоврядування, запропонована Наполеоном, забезпечила уніфіковану форму муніципальних інституцій, тому комуни існують по всій Франції. Їх кількість зросла до початку XIX ст., втім територія більшості з них була замалою за розміром. Встановлення Третьої республіки у 1884 р. дарувало комунам головні муніципальні свободи, але вони мали лише кілька функціональних обов'язків, обмежені ресурси та, відповідно, малий досвід діяльності. Така система комун здійснювала політичний вплив на обраних місцевою громадою мерів, оскільки останні цю посаду почали сприймати як відправну точку кар'єрного зростання. Така структура стала малоефективною для післявоєнної Франції, коли стрімко змінювався характер влади та розширювалися її соціальні функції, тому стали створюватися міжкомунальні органи для спільного виконання спеціальних завдань окремих комун. Політичний вплив місцевих мерів зумовив відкладення здійснення реформи, децентралізації влади [1].

Лише з 1982 р. департаменти отримали подвійну функцію: бути одночасно децентралізованою адміністративно-територіальною одиницею держави та децентралізованим рівнем державного управління. Законодавство передбачало обирання в них рад, які, в свою чергу, обирали власних голів, які виступали керівниками виконавчого органу ради. Це стало значним зрушенням у бік розширення місцевої автономії, тому що до реформи головою виконавчої влади був префект, якого призначала і уповноважувала держава. Після реформування було закріплено, що мер повинен тісно взаємодіяти з префектом. На

них покладені спільні обов'язки щодо координування багатьох державних функцій, а префект зберігає численні найважливіші повноваження з нагляду за діяльністю як департаментів, так і комун.

Аби не зробити помилки, порівнюючи главу місцевої державної адміністрації в Україні з префектом у Франції, слід пам'ятати, що голова місцевої державної адміністрації політично залежить від Президента України. Демократичні традиції у нас знаходяться лише на етапі їх формування, в тому числі і щодо місця, ролі і статусу голів місцевих державних адміністрацій, а у Франції інститут префектів, заснований ще Наполеоном, перетворився у фактично неполітичну ланку державної влади країни.

Рівень округу лише порівняно недавно набув статусу адміністративно-територіального утворення із власними урядовими структурами, його можна вважати третім рівнем територіальних органів муніципальної влади у Франції. На цьому рівні, як і на рівні департаментів, діють і органи самоврядування, і державні органи. Органом самоврядування округу є окружна рада. До 1946 р. ці ради формувалися непрямими виборами, тобто складалися з депутатів та сенаторів національного рівня від округу та представників місцевих територіальних колективів, котрі обиралися генеральними чи муніципальними радами.

З 16 березня 1986 р. окружні радники обираються шляхом прямих виборів, які організовуються на рівні департаментів, причому у кожному з них голосування відбувається за партійними списками, а число мандатів залежить від величини департаменту, але не менше трьох. Рада обирає голову і бюро, яке складається з голови та його заступників.

Контроль за законністю рішень окружної ради та її голови здійснює окружний префект. Як свідчить досвід, він має не тільки контрольні чи представницькі повноваження, але й достатньо компетенції для вирішення питань соціально-економічного розвитку та облаштування території всього округу. Окружний префект є провідником державної політики на цьому рівні [див.: 5].

Багато в чому система влади в Україні подібна до французької моделі. У наш час, коли країна обрала напрям на євроінтеграцію, дуже гостро постало питання про реформування моделі місцевого самоврядування. Зокрема, багато науковців, політиків, керівники місцевої влади на місцях ставлять питання про ліквідацію районних державних адміністрацій та перетворення обласних державних адміністрацій в «префектури» з наглядово-контролюючими функціями, а їх голів – у префектів. Однак викликає застереження обсяг компетенції майбутніх префектів, їх підзвітність і підконтрольність.

Оскільки при цьому апелюють до досвіду Франції, то цілком закономірно, що приклад організації місцевого самоврядування у такій демократичній, децентралізованій, європейській країні є важливим і повчальним для України. Реформи, які ця держава провела у період 80-х рр. минулого століття, привели не тільки до збалансованого функціонування місцевих органів влади, а й підвищили активність населення і дали змогу Французькій Республіці зменшити опіку над місцевими проблемами.

На нашу думку, позитивний досвід Франції підтверджує можливість втілення і запровадження децентралізації влади у нашій країні, головне, щоб державна влада, політики постійно проводили роз'яснювальну роботу серед суспільства, дослухались до представників громадськості на місцях, знайшли і досягнули єдиної точки зору із науковцями і керівниками місцевих органів влади, а найголовніше – у мирний, поступовий і комплексний спосіб втілювали реформу децентралізації.

Список використаних джерел

1. Ворона, П. В. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць – департаментів: досвід для України [Електронний ресурс] / П. В. Ворона. – Режим доступу: http://dspace.puet.edu.ua/bitstream/123456789/1661/1/13.pdf.
2. Государственное (конституционное) право зарубежных стран [Текст] / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : Бек, 1996. – 778 с.
3. Кількість жителів Парижа. Дані національного інституту статистики та економічних досліджень (INSEE) [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: http://ru.rfi.fr/obshchii/20110105-2-233-818-zhitelei-parizha.
4. Конституція Франції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf.
5. Муниципальные системы в странах Восточной Европы. Конституционные аспекты [Текст]. – М. : ИНИОН РАН, 1996. – 36 с.
6. Черник, И. Д. Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. Сборник обзоров [Текст] / И. Д. Черник ; отв. ред.: В. И. Фадеев ; отв. за вып.: К. Ф. Загоруйко. – М. : Изд-во ИНИОН РАН, 1996. – 35 с.
7. Яцунська, О. О. Огляд системи місцевого самоврядування Франції [Текст] / О. О. Яцунська // Наукові праці. – Миколаїв : МФ НаУКМА, 1998. – Т. 1. – 1998. – С. 61–64.

Т. А. Фелонюк

Местное самоуправление во Французской Республике: эволюция становления и развития

Проанализирована специфика формирования и функционирования органов местного самоуправления во Франции и выделены общие критерии организации власти на местах. На основании накопленного этой страной опыта местного управления и учитывая отечественные особенности, выстроены основные направления дальнейшего развития местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: *департамент, округ, кантон, префект, децентрализация.*

T. A. Felonyuk

The local government in the French Republic: formation and development evolution

This article is devoted to the process of state power decentralization. The degree of local government efficiency is one of the decisive criteria for the assessing of the political system democracy. Imperfection of the local authorities in Ukraine and its discrepancy with the European standards and principles makes it necessary to find ways for reformation. In this regard, the experience of France in establishing and promoting a model of municipal government was analyzed, because this model is quite close to the national model. The examples of several successful attempts

to reform in this country were given. The formation and functioning specificity of local governments in France was considered. Based on the combination of the local government experience accumulated by the country and taking into account national peculiarities, the main directions of local government development in Ukraine were proposed.

Keywords: *department, district, canton, prefect, decentralization.*

УДК 340.12

А. Ю. Радченко, здобувач НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Функції релігійних об'єднань у світській державі

Стаття присвячена дослідженню функцій релігійних об'єднань як інституту громадянського суспільства. Зазначено, що специфіка релігійного об'єднання як інституту громадянського суспільства зумовлена особливими принципами, функціями та цілями їх створення, характером відносин з громадянами (віруючими) і державою. Констатується, що функції релігійних об'єднань полягають не у власному, властивому лише їм наборі функцій, а у специфічному «полі» діяльності, яким є релігія і відносини, що виникають у зв'язку із задоволенням релігійних потреб людини.

Ключові слова: *релігійні об'єднання, громадянське суспільство, функції.*

Релігійні об'єднання, виступаючи інституційною формою виразу релігії, створюються і функціонують насамперед заради задоволення релігійних потреб людей. У цьому полягає їх соціальне призначення. Такі об'єднання покликані також займатися благодійницькою, виховною, освітянською, соціально-захисною та іншими видами діяльності, що може мати конструктивний вплив на розвиток держави і суспільства.

© Радченко А. Ю., 2015

Послідовне витіснення релігії із суспільного життя в СРСР призводить до занепаду релігійної свідомості, обмеження свободи совісті, докорінної зміни правового статусу релігійних об'єднань. Лібералізація суспільного життя на початку 1990-х рр. принципово змінює ситуацію – з прийняттям Закону «Про свободу совісті та релігійні організації» (1990) на пострадянському просторі розпочинається «релігійний бум». Така тенденція закріпилася і розвинулася після розпаду СРСР і утворення незалежних держав, прийняття якими прогресивного законодавства про віросповідання відкрило шлях релігійним об'єднанням до реєстрації, що сприяло їх перетворенню на впливовий інститут громадянського суспільства. Відтак постало не лише глобальне питання про визначення місця і ролі релігії в суспільстві й державі.

Слід зазначити, якщо у вітчизняній юридичній науці окремі аспекти проблеми правового регулювання діяльності релігійних об'єднань піднімаються в працях В. В. Бедь, Д. О. Вовка, Ю. Г. Кальниша, І. М. Компанійця, О. З. Панкевича, В. М. Петрика, П. М. Рабіновича, С. П. Рабіновича, Г. Л. Сергієнко, С. В. Сьоміна, Ю. Ю. Фисуна, В. Д. Фучеджи, Л. В. Ярмол, то питання про функції релігійних об'єднань як інституту громадянського суспільства не отримало свого належного висвітлення, що обумовлює актуальність його розгляду.

Метою статті є визначення змісту функцій, здійснюваних релігійними об'єднаннями.

Проголошення України світською державою, надання релігійним організаціям статусу юридичної особи обумовлює потребу у доктринальному переосмисленні правової природи державно-конфесійних відносин, які відрізняються як від дореволюційного, так і від радянського періоду. У більшості випадків, які перебувають у сфері правового регулювання, релігійні інституції мають такий самий статус, як й інші об'єднання громадян. Разом з тим особливий статус релігійних організацій, через які відбувається реалізація індивідуального права на свободу віросповідання, вимагає більшої автономії, аніж для інших інститутів громадянського суспільства. Держава має визнавати повну автономію релігійної інституції, окрім тих питань, в яких

вона може навести суттєві підстави для того, щоб запропонувати свою модель регулювання.

Особливості природи релігійних об'єднань як інститутів громадянського суспільства обумовлюють необхідність виокремлення здійснюваних ними функцій. С. П. Соляр у дослідженні правового регулювання статусу і діяльності інститутів громадянського суспільства виокремлює такі функції останніх: 1) інститути громадянського суспільства виступають гарантами непорушності особистих прав громадян; 2) громадянське суспільство є засобом самовираження громадян, їх самоорганізації й самостійної реалізації ними власних інтересів; 3) інститути громадянського суспільства систематизують, упорядковують, надають урегульованості протестам і вимогам людей, що в іншому випадку могли мати руйнівний характер, і в такий спосіб створюють сприятливі умови для функціонування державної влади; 4) ці інститути виконують функцію захисту інтересів певної групи в її протиборстві з іншими групами інтересів; 5) інститути громадянського суспільства здійснюють ефективний контроль за формуванням і функціонуванням органів державної влади, встановлюючи межі їх компетенції; 6) за допомогою таких незалежних самоврядних інститутів громадянське суспільство має можливість безпосередньо впливати на процес прийняття важливих для суспільства й держави рішень, включаючи й законотворчість [6, с. 53–54]. Дослідник доводить, що ці функції властиві всім інститутам громадянського суспільства, включаючи релігійні організації [6, с. 53]. Із цим висновком можна погодитися. Специфіка функцій релігійних об'єднань полягає не у притаманному лише їм наборі функцій, а у специфічному «полі» діяльності, яким є релігія і відносини, що виникають у зв'язку із задоволенням релігійних потреб людини. Розглянемо ці особливості.

По-перше, слід виходити з того, що релігійні об'єднання є способом інтегрування віруючих в єдину спільноту і колективного здійснення свободи віросповідання. Релігія, як правило, є справою колективною, а отже, об'єднання є найпоширенішим способом виявлення власної релігійності. Релігійна ідентифікація людини майже завжди передбачає не тільки її зв'язок із

певним потойбічним (богом, богами, духами, абсолютною ідеєю тощо), але й з іншими віруючими. Без відносин з останніми релігійна ідентифікація здатна розмиватися і занепадати. Крім того, саме релігійні об'єднання підтримують і розвивають віровчення, на основі якого відбулося об'єднання віруючих, провадять релігійне навчання тощо. Кількість релігійних об'єднань в Україні постійно зростає. Приріст останніми роками набув сталості і становить близько 2% на рік [2]. При цьому в цілому назвати населення України дуже релігійним важко. В Україні, як і в цілому в Європі, релігія і релігійність, хоча і визнаються суспільними цінностями, але саме у контексті релігійного плюралізму, вільного вибору релігійності і світськості [8, с. 71].

По-друге, релігійні об'єднання виступають вагомим засобом захисту цих прав. Об'єднання людей є також і об'єднанням юридичних, організаційних, матеріальних зусиль задля захисту своїх прав. Однією із закономірностей становлення демократії і прав людини є те, що права найбільше забезпечені там, де суспільство пронизане широкою мережею горизонтальних зв'язків між різними індивідами у вигляді різноманітних організацій, рухів, ініціатив тощо. Зазначені громадські об'єднання концентрують суспільні зусилля зокрема і у сфері захисту прав. Там же, де горизонтальні зв'язки слабкі, а громадяни здебільшого об'єднуються на основі вертикального зв'язку з державою, захист прав та їх реалізація завжди менш ефективні.

Релігійні об'єднання стають тим стрижнем, каркасом, що фіксують і підтримують віруючих в їх намаганнях задовольняти свої релігійні потреби. На релігійні об'єднання покладається місія відстоювання прав і конкретних вірян, і релігійної спільноти у цілому перед найбільшим потенційним порушником прав людини – державою. Для цього релігійні об'єднання можуть використовувати такі засоби, як звернення до органів державної влади і місцевого самоврядування, позови до суду, звернення до міжнародних органів із захисту прав людини, включаючи міжнародні судові установи, тощо.

По-третє, релігійні об'єднання мають великий арбітражний потенціал. Саме на рівні релігійних об'єднань чи утворених

ними структур вирішуються конфлікти віросповідного, культового, догматичного характеру. Однак ці об'єднання виступають і неформальними, недержавними механізмами вирішення й інших особистих, сімейних та інших конфліктів. Показовим у цьому сенсі є приклад Великої Британії, де вже зараз діє низка релігійних арбітражів, до яких можуть звертатися представники однієї релігії. Наприклад, розташований у Лондоні Мусульманський арбітражний трибунал вирішує на основі норм шаріату окремі особисті і господарські суперечки [5]. Така діяльність із вирішення суспільних конфліктів знижує суспільне напруження, дозволяє «гасити» суперечки без апелювання до держави. Одночасно вона також є індикатором, який привертає увагу держави до існування проблемних питань, що можуть загрожувати громадському порядку чи правам інших людей.

По-четверте, релігійні об'єднання також представляють релігійні спільноти у відносинах між собою. Саме через релігійні об'єднання формулюється спільна позиція віруючих із суспільно важливих питань, вирішуються конфлікти, пов'язані зі сповідуванням своєї релігії, використанням культових споруд, проведенням релігійних заходів тощо. Іноді для такої взаємодії можуть утворюватися спільні органи, що діють на постійній основі (наприклад, Всеукраїнська рада церков, до складу якої входять представники понад 90% релігійних громад України). Якщо ж релігійні об'єднання не можуть дійти згоди при вирішенні конфліктів, що між ними виникають, то ці конфлікти можуть бути передані на вирішення державі (так, механізм спільного використання Храму Гробу Господнього в Єрусалимі шістьма християнськими конфесіями, відомий як *status quo*, було започатковано збіркою законів «Хатт-і-шериф» у 1757 р. (підтверджений фірманами султана у 1852 р. і 1858 р.), у 1929 р. він був відкорегований Британською імперією), а у випадку існування загрози правам людини, публічному порядку, іншим охоронюваним законом цінностям держава зобов'язана втрутитися у відповідні ситуації. Так, у 2011 р. релігійні громади Української православної церкви і Римо-католицької церкви заявили на одну дату проведення хресної ходи зі схожими маршрутами прямування. За позовами Виконавчого комітету Одеської

міської ради Одеський окружний адміністративний суд заборонив проведення хресної ходи, зважаючи на наявні у справах докази напружених відносин між цими двома конфесіями і можливих конфліктів на релігійному ґрунті (рішення від 20.06.2011 р. у справі № 2а-2а/1570/4575/2011 [3] та у справі № 2а-2а/1570/4574/2011 [4]). Згодом законність і обґрунтованість першого рішення підтвердив Вищий господарський суд України [7], друге рішення не оскаржувалося. Додамо, що наведений підхід не суперечить позиції Європейського суду з прав людини (див. справу *Plattform «Artze Fur» Das Leben v. Austria* [1]).

По-п'яте, релігійні об'єднання є представниками віруючих безпосередньо у відносинах з державою, зокрема і в аспекті контролю суспільства за діяльністю суб'єктів владних повноважень. Йдеться і про контроль за виконанням Конституції України та законодавства України у сфері релігійної свободи, і про загальний контроль за державою, що є прерогативою і завданням громадянського суспільства у цілому. Церкви, релігійні громади, центри, інші об'єднання можуть висловлюватися з усіх питань, що турбують віруючих, включаючи політику, економіку, соціальну сферу, екологію, освіту, культуру тощо. Важливо, однак, при цьому, щоб контроль не перетворювався на політичну боротьбу, коли релігійні організації перетворюються на одне зі знарядь передвиборної боротьби. Досвід президентських виборів 2004 р., парламентських виборів 2006, 2007 рр. і значно меншою мірою президентських виборів 2010 р. засвідчують, що активне втручання православних церков у політичний процес на боці однієї із політичних сил (підкреслимо, не на боці суспільства чи віруючих, а саме однієї з партій чи одного з кандидатів у президенти) не лише не сприяє зміцненню громадянського суспільства чи демократії, але й погіршує якість демократичних процедур і продукує порушення виборчого законодавства. Водночас позиція християнських церков під час подій зими 2013–2014 рр., за деякими винятками, може бути охарактеризована скоріше як намагання висловити суспільну позицію, а не займатися політикою.

По-шосте, керівники і представники релігійних об'єднань долучаються до нормотворчої роботи, що стосується питань

релігійної свободи і правового статусу релігійних об'єднань. Вони доносять до суб'єктів нормотворчості позицію релігійних спільнот щодо питань, які хвилюють віруючих (сімейні відносини, аборти, медична етика, використання технологій тощо). Найбільш відомий приклад: законодавчо встановлена можливість відмовитися від отримання ідентифікаційного номеру платника податків стала результатом саме активної діяльності релігійних об'єднань (ми тут не заглиблюємося у суть проблеми та обґрунтованість претензій віруючих на подібний виняток). Протилежним прикладом є право лікаря на відмову від деяких процедур (зокрема, абортів), що періодично обговорюється у медичній спільноті. Відсутність значної уваги до цих питань з боку релігійних організацій засвідчує, що ця проблема здебільшого не виходить за межі професійних дискусій і тим більше не постає як суспільно значуще питання.

Таким чином, слід констатувати, що функції релігійних об'єднань полягають не у власному, властивому лише їм наборі функцій, а у специфічному «полі» діяльності, яким є релігія і відносини, що виникають у зв'язку із задоволенням релігійних потреб людини. Релігійні об'єднання як інститут громадянського суспільства реалізують комплекс таких функцій: інтегрування віруючих в єдину спільноту заради колективного здійснення свободи віросповідання; захисту свободи віросповідання і пов'язаного з нею комплексу прав; здійснення арбітражної функції; представництво інтересів релігійних спільнот у відносинах між собою; представництво інтересів віруючих у відносинах з державою, зокрема, і в аспекті контролю суспільства за діяльністю суб'єктів владних повноважень; нормотворча функція в контексті залучення релігійних організацій до процесу законодавчого регулювання суспільних відносин, пов'язаних з питаннями релігійної свободи і визначення правового статусу релігійних об'єднань.

Список використаних джерел

1. Case 10126/82, Plattform «Artze Fur» Das Leben v. Austria, 21 June 1988 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001–57558#{"itemid":["001–57558"]}.

2. Інформаційний звіт Міністерства культури України про стан і тенденції розвитку релігійної ситуації та державно-конфесійних відносин в Україні (за 2011 рік) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.irs.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1034%3A1&catid=51%3Astats&Itemid=79&lang=uk.
3. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 20.06.2011 у справі № 2а-2а/1570/4575/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/16475300.
4. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 20.06.2011 у справі № 2а/1570/4574/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/16475301.
5. Сайт Мусульманського арбітражного трибуналу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.matribunal.com/.
6. Соляр, С. П. Правове регулювання статусу та діяльності інститутів громадянського суспільства (теоретико-правове дослідження) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Соляр Сергій Петрович. – Х., 2013. – 218 с.
7. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 25.11.2011 у справі К/9991/51441/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reyestr.court.gov.ua/Review/41983250.
8. Щербакова, Ю. Цінності об'єднаної Європи [Текст] / Ю. Щербакова. – К. : ВЦ «Академія», 2014. – 208 с.

А. Ю. Радченко

Функции религиозных объединений в светском государстве

Статья посвящена исследованию функций религиозных объединений как института гражданского общества. Отмечается, что специфика религиозных объединений как института гражданского общества обусловлена особенными принципами, функциями и целями их создания, а также характером отношений с гражданами (верующими) и государством. Констатируется, что функции религиозных объединений состоят не в собственном, характерном только им наборе функций, а в специфическом «поле» деятельности, каким является религия и отношения, возникающие в связи с удовлетворением религиозных потребностей человека.

Ключевые слова: *религиозные объединения, гражданское общество, функции.*

A. Yu. Radchenko

Functions of religious associations in the secular state

The article is devoted to study of functions of religious associations as an institute of civil society. It states that religious associations acting as an institutional form of religion expression are created and function, first, in favor of satisfaction of religious needs of people. This is their social purpose. These associations are also designed to implement charity, pedagogic, educational, social protection and other types of activities that can constructively affect the state and society development.

The specific features of religious associations as an institute of civil society are subject to particular principles, functions and aims of their creation, nature of relations between citizens (the faithful) and the state. It is stated that functions of religious associations consist not only of their own inherited set of functions but also of a particular «field» of activity that is represented by religion and relations arisen in connection with satisfaction of human needs.

In most cases that fall within the sphere of legal regulation, religious institutions have the same status as other associations of citizens. Herewith, the specific status of religious associations which implement the exercise of the individual right to religion, requires more autonomy that other institutes of civil society. The state shall recognize full autonomy of the religious institute apart from the issues when it can introduce substantial grounds to offer its model of regulation.

Particular aspects of the issue of religious associations' activity legal regulation were studied by many Ukrainian lawyers. Herewith, the issue related to functions of religious associations as an institute of civil society was not sufficiently covered and it stipulates the timeliness of its consideration.

Religious associations as an institute of civil society realize a complex of the following functions: integration of the faithful into a single society in favor of collective execution of freedom of faith and a set of rights associated with it; execution of arbitration function; presentation of interests of religious communities in relations between each other; presentation of interests of the faithful in relations with the state, in particular, in regard to society control over power entities; norm-setting function in regard to attraction of religious entities to the process of legislative regulation of social relations associated with the issues of religious freedom and determination of the legal status of religious associations.

Keywords: *religious association, civil society, functions.*

ЗМІСТ

Болдирєв С. В.
Місце Верховної Ради України
в системі органів державної влади..... 3

Погребняк Н. С.
Методи діяльності Апарату Верховної Ради України
(класифікація за призначенням)..... 14

Лялюк О. Ю.
Територіальні органи центральних органів
виконавчої влади в системі територіальної
організації влади в Україні 28

Фролов О. О.
Правове регулювання компетенції органів
місцевого самоврядування: зарубіжний досвід..... 40

Величко В. О.
Фінансова самостійність органів місцевого
самоврядування..... 49

Печений О. П.
До питання про місце юридичних осіб
публічного права в системі юридичних осіб..... 62

Рішняк М. О.
Примирення суб'єктів трудових відносин –
пріоритетна форма вирішення трудового спору..... 70

ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

Попович Н. В.
Конституційний закон
як різновид закону 84

Дмитрієва К. В.
Автономія як особливий елемент
територіального устрою унітарної держави 96

Крижановська А. С.
Питання впровадження інституту електронних
петицій в діяльності Президента України 107

Муртіщева А. О.
Фактичні підстави конституційної
відповідальності уряду: доктринально-правові
проблеми визначення 117

Скрипник В. В.
Інституційно-правові проблеми забезпечення
нагляду за додержанням Конституції
та законів України органами місцевого
самоврядування..... 129

Смоляр О. А.
Особливості організації судового контролю
у сфері місцевого самоврядування 140

Бруслик О. Ю.
Сучасний стан британського парламентаризму 155

Фелонюк Т. А.
Місцеве самоврядування у Французькій Республіці:
еволюція становлення та розвитку..... 167

Радченко А. Ю.
Функції релігійних об'єднань у світській державі 176

Підписано до друку з оригінал-макета 01.09.2015.
Формат 84×108 $^{1}/_{32}$. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 9,87. Обл.-вид. арк. 9,24. Вид. № 1425.
Тираж 100 прим.
Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а
Тел./факс (057) 716-45-53
Сайт: www.pravo-izdat.com.ua
E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено в друкарні ФОП Леонов
Тел. (057) 717-28-80

Для нотаток