

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Державне будівництво та місьцеве самоврядування

Збірник наукових праць

Видається з 2001 року

Випуск 31

Харків
«Право»
2016

Рекомендовано до друку вченою радою НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України (протокол № 2 від 17.02.2016 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, 2016. – Вип. 31. – 244 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.;
Г. В. Чапала, канд. юрид. наук, ст. наук. співроб.; *І. В. Яковюк*, д-р юрид. наук, проф.

Іноземні члени редакційної колегії:

П.-А. Альбрехт, д-р юрид. наук, проф. (Німеччина)

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, 2016
© Видавництво «Право», 2016

УДК 342.25(477+100)

O. V. Petryshyn, doctor of legal sciences, professor, president of the National Academy of Law Sciences of Ukraine, head of department of theory of state and law Yaroslav Mudryi National Law University;

O. O. Petryshyn, candidate of legal sciences, chief of comparative law sector of Scientific Research Institute of State Building and Local Government

Constitutional and legal reform of local self-government in Ukraine: prospects and problems

The article highlights the timeliness and importance of the constitutional and legal reform of local self-government in Ukraine. The article investigates current issues, perspectives and ways of local self-government development and its historical features as well as key domestic and international regulations governing its activities. The article reveals the current state of local self-government of developed countries, justifies the necessity to use positive and negative international experience to solve its typical and specific issues in our country. The article provides evidence for the necessity to bring certain provisions of the Constitution and individual laws of Ukraine to the standards of the European Charter of Local Self-Government. The article emphasizes the importance of

primary provision of capacity, mobility and building a flexible system of local self-government under the principles of decentralization and deconcentration of the power.

Keywords: *constitutional and legal reform of local self-government in Ukraine, municipal reform, local self-government, decentralization, international experience.*

The local government, fundamental institution of the state system of every democratic country, assumes particular significance in terms of political and economic crisis. Its operation testifies the democratic nature of public authorities, depending on the extent of its development, the extent of its impact on local politics, the extent of democracy of the modern system of power.

Self-government today is a stable institution of municipal power that is able to fulfill its obligations to the community without unnecessary political debate and bear responsibility for its actions, as the solution of the most important issues of the daily life is its prerogative. However, it is the social and economic crisis that clearly reflects the shortcomings of its development in the sphere of authority exercise, work organization, formation mechanism, thereby encouraging it to a comprehensive reform.

It should be stressed that historically self-dependence and certain insulation from the state have become fundamental characteristics of the local self-government. It has been determined that the municipal government of ancient city-states was a kind of prototype that in the future led to many theories and concepts that are used now in developed democratic countries. In the ancient world city-states were quite common, some of them united in formal or informal unions, often under the command of one leader. Such unions in ancient Rome, for example, were united through the conquest of other states. Moreover, they united voluntarily in ancient Greece, the Peloponnese, for the purpose of common defense.

The next stage in the city self-government development, which has become a reference point of the local self-government theories formation in general, is Magdeburg Law. The appearance of Magdeburg Law is closely related to the state process in Europe in XIII. Thus, the burghers (city residents) considered the struggle for

Magdeburg Law provision as a way of gaining certain autonomy from the state and the legal framework to protect against encroachment of large landowners who demanded natural duties, taxes and etc. from the cities.

It is also necessary to pay attention to the fact that the ideological source of the local self-government was the doctrine of natural law, the essence of which is expressed in the concepts of justice that are embodied in the universal principles of freedom and equality. It is the recognition of such categories as justice, freedom and equality by national laws of various countries, norms of international law that allowed legalizing universal right of suffrage, the possibility of citizens to participate in the management of local affairs.

It is known that the transformation of local power in the XVIII–XIX centuries in the states of Western Europe is primarily related to electoral reforms. Thus, at the stage of the birth the idea of local self-government was aimed to develop the community spirit of the citizens. However, it gradually began to be applied in relation to civil and political rights and freedoms of a man and a citizen.

Today, the existing situation does not contribute to the effective implementation by Ukraine of the European integration policy, development of cooperation with European institutions, especially the Council of Europe and the European Union. In particular, the constitutional and legal principles of local self-government and the principles of the European Charter of Local Self-Government contradict each other despite the fact that Ukraine has committed to implement the latter to the full extent [1].

In this regard special consideration shall be given to the issue of compliance of the Ukraine Constitution and legislation principles with the European principles and standards for the decentralized government enshrined in the European Charter of Local Self-Government as well as identification of key directions of the current system of local self-government improvement. It is an advanced system of statutory and regulatory enactments that in this area should be the basis for developing and implementing the principles of the innovative model of social and state development, define a clear division of powers, which will provide the balance of power, protect Ukraine from conflict, authoritarianism and will be the next step

towards the implementation of such program provisions as establishment of a democratic, social, law-bound state in Ukraine.

The indicated facts completely refer to the definition of local self-government bodies in shaping the national innovation policy and clarifying their role in the creation of preconditions for effective innovation development of regions, separate territories and settlements, that is determined primarily by the degree of their economic and financial viability, innovation potential, which depend, including, on the degree of autonomy and capacity of territorial communities, authorities and local government officials.

Today, implementation of a comprehensive reform of any fundamental institution of the state system in the most modern countries is not possible without making changes to the Basic Law, regardless of the level of its constitutional and legal confirmation. However, it is worth to mention that the level of such regulation is not always the determining factor in this process, because the European Charter of Local Self-Government admits the absence of a constitutional confirmation of the local self-government. The most important role, in our opinion, is still played by the quality and regularity in conducting of such a regulation.

For example, the Basic Law of Canada consists of the constitutional laws, the main of which are the Constitutional Acts of 1867 and 1982 [2], does not directly regulate the organization and activities of the local self-governments but only states that these issues are regulated by the legislation of provinces. This approach makes possible the existence and functioning of a unique system of local self-government in each of the provinces as well as consideration of specific features of the particular area in the legislation. Such factors as the density and specific character of national composition of the province population, geographical location, economic and political situation in the region – they all collectively affect the definition of the structure, the order of formation and functioning of local self-government bodies in each province. In its turn, membership to a different legal family, a clear constitutional entrenchment of principles and substantive provisions of the local self-government of Germany does not prevent the functioning of a number of different models on the foundation of histori-

cal traditions and with regard to all modern reforms carried out by the EU member states.

Despite these differences, the local self-government of both countries although equally strong and capable, yet remains vulnerable to the problems and challenges of the similar nature. Therefore, we can conclude that a proper system of constitutional and legal regulation primarily involves finding a balance between the constitutional enshrinement of general principles and rules and their specific implementation through the adoption of appropriate laws and other legal acts. That is why before implementation of reforms it is necessary to form a clear vision of the problems to be solved, and ways to solve them. It is necessary to establish a required level of the constitutional entrenchment of the local self-government, which shall meet not only international standards, but also create a basis for further development of this institution. As the only way of the local self-government functioning is represented by its constant movement and development.

Support for the European integration course of our state is now impossible without a consistent implementation of provisions of all 11 Articles of the European Charter of Local Self-Government and contribution to their implementation by the government. Meanwhile the articles of the Charter governing: 1) financial resources; 2) administrative supervision; 3) competence of local authorities partially or completely contradict some norms of the Ukraine legislation.

At the same time, the list of basic articles promoted by the European Charter of Local Self-Government should not be taken as exhaustive. The local self-government is the right and the ability of local self-government bodies to regulate and manage within the law a substantial share of public affairs within their jurisdiction in the interest of the local population. It should be understood that any changes to organization and functioning of local self-government will be directly reflected on every inhabitant of each town, village, township, and the like.

Therefore, the capacity of the local self-government shall be primarily understood as the capacity of each particular individual. For example, the Act of 2011 [3] that reformed the system of local self-government and administration in the UK, amended the powers of local self-governments, increased the number of elected positions and

the possibility of holding referendums. But the key point of this Act was the thesis that: «Local self-government bodies are capable as much as every individual is capable», that is they have the same rights and opportunities and they can use them in such a manner as every single person can. The greatest legislator's attention in this Act was given exactly to this thesis in the context of its impact on the powers of local self-government bodies. These powers are considered to be wide and are limited only by the scope of the other legal acts.

The modern course of France in regard to the local self-government is now determined by a combination of acts under the common title The Third Act of Decentralization (Acte III de la décentralisation) [4]. This Act has been repeatedly criticized by numerous inter-regional and other non-governmental organizations and regional associations of France. In particular, representatives of the local self-government said that the Act needed to be improved. After a series of complex negotiations which resulted in the stir among the public caused by the Act, it was decided to split the Act into three parts: 1) questions concerning cities and metropolitan areas; 2) questions relating to regions and regional development; 3) clarification of questions of annexed territories competence.

It is worth mentioning that the current trends to ensure the decentralization of power in our state through constitutional and legal reforms in its initial structure is very similar to the corresponding reforms in France. However, it should be noted that the development level of the civil society, provision of rights and freedoms of a man and a citizen as well as legal consciousness in our country at this stage, although, is increasing, but remains incomparably below. This can create additional challenges in carrying out of reforms.

The most modern act governing all issues of local self-government in Sweden is the Act on the local self-government of 1992 (Local Government Act) [5]. According to this Act, the local self-government bodies of a particular region and their members have the right to solve tasks and challenges within their own territory. It should also be noted that the biggest part of the tasks performed by these bodies is clearly regulated by corresponding acts of specific legislation such as the Act on local service (Social Services Act 2001: 453) [6], the Act on medical services and health care services (The Health and Medical

Services Act, 1982, 763) [7], the Act on preschool education, education of the first and second stage (The Education Act 1985: 1100) [8]. It is reasonable to note that although local authorities have an opportunity to solve a range of issues relating to a particular region, their work is clearly regulated by relevant acts. Local self-governments bodies can also issue regulatory acts relating to the areas of public order, traffic rules and some other issues.

Now Sweden can be specified as an example of clarity and consistency in regard to the issues related to the legal regulation of local self-government, because the presence of a large number of regulatory legal acts in the area of public relations does not reduce its effectiveness. This example demonstrates in a better way the cooperation between state and non-state bodies representing various spheres of public relations, as this method of legal regulation can hypothetically lead to competencies competition which, by the way, does not happen in practice.

Marking the «epoch» of major reforms, the new Constitution [9] and the new Act on the local self-government [10] has gained the force in Hungary since 2012. The above stated Act is primarily aimed at reforming the taxation system of the local self-government. According to the official information, the indebtedness of the local self-government in Hungary doubled and amounted to about 3.9 % of GDP in 2006–2009. The new Act set a goal to reduce the scope of taxation and increase its effectiveness. It is expected to a large extent to implement it by simplifying and accelerating the procedures for taxation and creation of conditions under which law-abiding citizens will be interested in paying taxes on time and in full.

The Act fixes the policy for stabilization of the local government, withdrawal of the system from the debt, reducing the fragmentation of the system and strengthening of control on the part of public authorities. For example, under the new Law, local self-government bodies can take loans only after obtaining the consent of central government bodies (The Ministry of Economic Affairs). In addition, it is planned to hold a series of measures to reduce the participation of third parties in the execution of subcontracts of national significance, thus it is planned to reduce unnecessary costs and improve the stability of the budget. Such a comprehensive approach in the conduct

of the constitutional and legal reform of the local self-government in Hungary in the part of its withdrawal from the crisis is of significant value for our state due to the similarity of problems and historical paths of its formation in the both states.

Proceeding from these examples, we can conclude that during the conduct of the constitutional and legal reform it is necessary to consider first of all that by regulating the local self-government we have a direct impact on the life of each person within the state. Ensuring the right to local self-government along with others is a key factor in establishment of the legal consciousness process, formation of legal behavior of a citizen and ensuring its participation in building a strong civil society, the creation and operation of which is impossible without the influence of the state. Therefore, it is clear that the direction of a modern democratic development of Ukraine as well as of most countries of the world requires transferring the emphasis on the self-government, and the principle of subsidiarity shall serve as a link between the power and the local government.

It is worth noting that a considerable part of the contemporary problems of the local self-government in our state originates from the time of the system reform following independence in 1991. Centrality of the system, competencies competition and actual delimitation of the local self-government both from the central executive authorities as well as from a particular individual – all are the consequences of the fact that the internal structure of the local self-government system was formed as a kind of a copy of the state government system of that time. This is evidenced by a large number of conceptually similar items in the legal confirmation of the indicated systems. The local self-government in a modern European country shall not be formed as a kind of a quasi-state. So, the first Law of Ukraine On Service in Bodies of Local Self-Government was in fact a «tracing» of the Law of Ukraine On State Service with all its categories, grades and the like. In our opinion, it is necessary to abandon this approach in the conduct of any further reforms in this area.

A close and interesting example for Ukraine is represented by experience of a consistent conduct of similar reforms in Poland. Leading experts in the field of the local self-government faced the need to create the actually capable system of the local self-govern-

ment. The public dialogue with participation of state power officials, leading academics, business representatives and citizens resulted in resolution of the issues of reorganization of the lowest level of the local self-government system (commune), creation of working groups to develop new acts regulating relations in the sphere of the local self-government as well as launch of preparation before the first free democratic elections to local councils. After all, every reform shall begin not only upon an initiative of the state but with the support and active participation of local population. The turning point of the local self-government reform in Poland, according to one of its founders, Jerzy Regulska, was the elimination of the so-called five key monopolies of the state: political, hierarchical, financial, administrative and monopoly of the ownership [11].

Taking into account the experience of Poland in settlement of many issues, current problems and possible solutions, it can be said that it is worth building effective local government only upon an initiative of the civil society. Therefore, each reform shall start not only upon the initiative of the state but also upon the initiative, support and active participation of the local population.

Summarizing all above-mentioned information, it seems obvious that ideal local self-government does not exist; all modern world systems have their advantages and disadvantages. The main factor of its ability is presented by constant movement and reforming. The modern pace of life constantly makes the state and its citizens meet new challenges such as the global economic crisis, the constant rise in energy prices and the search for more effective substitutes of energy products, the instability in the international relations of many states as well as other economic and social problems. It is a mobile and flexible local self-government that shall become a link between the citizen and the state to ensure both an adequate level of life of every person and a comprehensive development of the country as a whole in the modern world.

Sources

1. Європейська хартія місцевого самоврядування [Текст] // Місц. та регіон. самоврядування в Україні. – К., 1994. – Вип. 1/2 (6/7). – С. 71.

2. Consolidation of Constitution Acts, 1867 to 1982 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://laws.justice.gc.ca/eng/Const/index.html> (дата звернення 05.07.2015).
3. Localism Act 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted> (дата звернення 05.07.2015).
4. Acte III de la decentralisation: la reforme pas a pas [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lagazettedescommunes.com/139360/acte-iii-de-la-decentralisation-la-reforme-pas-a-pas/> (дата звернення 05.07.2015).
5. Local Government in Sweden [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nordmaling.se/default.aspx?di=2056> (дата звернення 05.07.2015).
6. Social Services Act 2001:453 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.regeringen.se/sb/d/15568> (дата звернення 05.07.2015).
7. The Health and Medical Services Act 1982:763 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.discapnet.es/SiteCollectionDocuments/Discapnet/Documentos/Legislacion/en_0221.htm (дата звернення 05.07.2015).
8. The Education Act 1985:1100 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.government.se/content/1/c6/02/15/38/1532b277.pdf> (дата звернення 05.07.2015).
9. Constitution of Hungary [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://parlament.hu/igom39/02627/02627-0187.pdf> (дата звернення 05.07.2015).
10. Local cardinal Act on Local Government, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/Yruuq> (дата звернення 05.07.2015).
11. Regulsky, J. Local government reform in Poland: an insider's story [Текст] / J. Regulsky // Local Government and Public Service Reform Initiative. – 2003. – 200 p.

О. В. Петришин, О. О. Петришин

**Конституційно-правова реформа місцевого самоврядування
в Україні: проблеми і перспективи**

Стаття висвітлює своєчасність та значимість проведення конституційно-правової реформи місцевого самоврядування в Україні. Досліджено як загальні проблеми, перспективи та шляхи розвитку місцевого самоврядування, так і його історичні особливості, а також ключові внутрішні та міжнародні нормативні документи, що регулюють його діяльність. Розкрито сучасний стан місцевого самоврядування розвинених держав,

обґрунтована необхідність використання позитивного та негативного міжнародного досвіду для вирішення його типових та специфічних проблем у нашій державі. Обґрунтована необхідність приведення норм Конституції та окремих законів України до стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування. Однак зазначено, що рівень конституційного закріплення основ організації та функціонування місцевого самоврядування не завжди є визначальним у процесі проведення комплексної реформи даного фундаментального інституту державності, адже Європейська хартія місцевого самоврядування допускає відсутність такого закріплення. Важливу роль, на нашу думку, все ж відіграє якість та систематичність при проведенні такого регулювання. Відтак, належна система конституційно-правового регулювання передбачає перш за все пошук балансу між конституційним закріпленням загальних принципів та норм і конкретною їх реалізацією через прийняття відповідних профільних законів та інших нормативно-правових актів. Саме підтримка такого балансу при проведенні реформ має забезпечити спроможність, рухливість та гнучкість системи місцевого самоврядування на засадах децентралізації та деконцентрації влади, і перетворити його на сполучну ланку між громадянином та державою для забезпечення як достатнього рівня життя кожної людини, так і всебічного розвитку держави в цілому в сучасному світі.

Ключові слова: конституційно-правова реформа місцевого самоврядування в Україні, муніципальна реформа, місцеве самоврядування, децентралізація, зарубіжний досвід.

А. В. Петришин, О. А. Петришин

Конституционно-правовая реформа местного самоуправления в Украине: проблемы и перспективы

Статья подчеркивает своевременность и значимость проведения конституционно-правовой реформы местного самоуправления в Украине. Исследованы как насущные проблемы, перспективы и пути развития местного самоуправления, так и его исторические особенности, а также ключевые внутренние и международные нормативные документы, регулирующие его деятельность. Раскрыто современное состояние местного самоуправления развитых государств и обоснована необходимость использования положительного и отрицательного зарубежного опыта для

решения его типичных и специфических проблем в нашей стране. Обоснована необходимость приведения норм Конституции и отдельных законов Украины к стандартам Европейской хартии местного самоуправления. Подчеркнута важность первоочередного обеспечения состоятельности, подвижности и построения гибкой системы местного самоуправления на основе принципов децентрализации и деконцентрации власти.

Ключевые слова: конституционно-правовая реформа местного самоуправления в Украине, муниципальная реформа, местное самоуправление, децентрализация, зарубежный опыт.

УДК 342.4:340.111.5(477)

П. М. Любченко, доктор юридичних наук,
професор, головний науковий співробітник
НДІ державного будівництва та місцевого
самоврядування НАПрН України

Проблемні питання рішень Верховної Ради України та Конституційного Суду України в аспекті внесення змін до Конституції України

У статті в систематизованому вигляді подається аналіз рішень парламенту та Конституційного Суду України, які стосуються змін до Конституції України, досліджується правомірність діяльності цих органів, окреслюються можливі шляхи вирішення конфліктних ситуацій.

Ключові слова: парламент, Конституційний Суд України, юрисдикція, конституційність, органи публічної влади.

Останнім часом як один із варіантів розв'язання урядової та парламентської кризи розглядається можливість повернення до Конституції України від 28 червня 1996 р., а зробити це пропонується досить просто – визнати неконституційним Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 р. № 742-VII.

В Україні, на жаль, вже стало традицією нехтувати нормами Основного Закону, переписувати Конституцію для посилення

власних позицій і послаблення опонентів. У результаті кожна з гілок влади, замість захисту Конституції, робить свій вагомий внесок для перетворення її на недовірливий правовий акт.

Зміни до Конституції України, які були внесені Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р., та Рішення Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. розглядали у своїх працях М. Козюбра [1], Р. Мартинюк [2], М. Мельник [3], П. Стецюк [4] та ін.

Метою цієї статті є дослідження рішень Верховної Ради України та Конституційного Суду України, які стосуються змін до Конституції України, внесених Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р., формулювання висновків та пропозицій щодо можливих шляхів вирішення проблем у цій сфері, що можуть бути враховані при розробці конституційних засад функціонування інститутів публічної сфери та механізмів їх взаємного впливу, стримувань і протипаг.

Конституція є Основним Законом України, а її норми мають найвищу юридичну силу. Однак мало хто замислюється над вкрай важливим питанням: який текст Конституції сьогодні є чинним, які конституційні норми діють, де можна ознайомитися з офіційним текстом Основного Закону?

В епоху Інтернету найпростіший шлях – зайти на парламентський сайт (<http://rada.gov.ua/>), де в розділі «Законодавство України» знайти відповідний текст. Але слід зазначити, що оприлюднений таким чином текст правового акта не є офіційним. Конституція України офіційно оприлюднювалася у двох виданнях: Відомості Верховної Ради України (від 23.07.1996, № 30, стаття 141) та Офіційний вісник України (від 01.10.2010, № 72/1, Спеціальний випуск, стор. 15, стаття 2598). Однак з тих пір відбулося не одне втручання в конституційний текст, а тому наведені публікації сьогодні вже мало хто застосовує.

Перші зміни в Конституцію України від 28 червня 1996 р. були внесені Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р., яким значна частина статей Основного Закону була викладена в новій редакції. При внесенні змін до норми права її попередня редакція втрачає чинність, адже не можуть існувати одночасно дві редак-

ції однієї норми. Такі ж правила діють і стосовно норм Конституції: з моменту набрання чинності нових (змінених) конституційних норм у 2006 р. редакція цих норм від 28 червня 1996 р. втратила чинність.

Рішенням Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р. визнано неконституційним у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття. Питання, чи мав право Конституційний Суд України приймати це рішення, залишило без аналізу, з цього приводу було багато дискусій та публікацій [2; 3; 4].

Згідно зі ст. 147 Основного Закону Конституційний Суд України є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні. Це означає, що лише Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України. Відповідно до частини другої ст. 152 Конституції України закони, інші правові акти або їх окремі положення, що визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність.

Попри всі суперечки, необхідно визнати очевидний факт: Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. існує, адже згідно з Конституцією України рішення Конституційного Суду України ніким не можуть бути скасовані чи змінені, навіть Конституційний Суд не має такого права. Отже, Закон України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р. втратив чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про його неконституційність. Подобається це комусь чи ні, але ігнорувати факт існування цього рішення недопустимо.

Третім пунктом резолютивної частини Рішення № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. Конституційний Суд, керуючись частиною другою ст. 70 Закону України «Про Конституційний Суд України», вирішив покласти на органи державної влади обов'язок щодо невідкладного виконання цього Рішення сто-

совно приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 р. в редакції, що існувала до внесення до неї змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р.

Конституційний Суд України фактично вказав на необхідність відновлення дії норм Конституції України від 28 червня 1996 р., при цьому не конкретизувавши, які саме державні органи, яким чином і коли повинні були забезпечити виконання цього рішення, тобто не визначив ні порядок, ні строки виконання свого рішення, як того вимагає частина друга ст. 70 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Суддя Конституційного Суду України В. І. Шишкін в окремій думці до Рішення № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. навів досить слушні аргументи. На його думку, Конституційний Суд України, зробивши висновок про «відновлення дії попередньої редакції норм Конституції України, які були змінені, доповнені та виключені Законом № 2222» (абзац четвертий п. 6 мотивувальної частини Рішення), здійснивши конституційний перегляд існуючого устрою влади в державі, перебрав на себе повноваження установчої влади в державі, що суперечить частині другій ст. 19 Конституції України. В. І. Шишкін правильно стверджує, що для «автоматичного» відновлення дії попередньої редакції положень Конституції України важко (а може, взагалі неможливо) знайти належне юридично-теоретичне обґрунтування.

Отже, Конституційний Суд України, вказавши на необхідність відновлення дії Конституції України від 28 червня 1996 р., вийшов за межі компетенції, визначеної ст. 147 Конституції України, згідно з якою він має право лише вирішувати питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і давати офіційне тлумачення Конституції та законів України.

Яким чином насправді було реалізоване Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. і як у 2010 р. з'явилася офіційна публікація Конституції України в Офіційному віснику України № 72/1 (Спеціальний випуск

від 01.10.2010 р.), детально описав Микола Мельник в статті «Конституційна афера» [3].

У результаті дій Конституційного Суду України з 1 жовтня 2010 р. до 2 березня 2014 р. діяла Конституція України від 28 червня 1996 р. Підтвердженням цього висновку є пояснення під статтями, редакція яких була відновлена («Стаття в редакції, що діяла до внесення змін Законом № 2222-IV від 08.12.2004. Див. Рішення Конституційного Суду № 20-рп/2010 від 30.09.2010»). Тобто відсутня вказівка на правовий акт уповноваженого органу, за рішенням якого внесені зміни до Конституції України, є лише посилання на Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р.

Аналіз практики роботи Конституційного Суду України свідчить, що в його рішеннях зазвичай вирішуються питання про конституційність чи неконституційність правових актів, а не про поновлення попередніх редакцій відповідних норм. Отже, і в цьому випадку, без будь-якого поновлення, в Конституції України статті 76, 78, 81–83, 85, 87, 89, 90, 93, 98, 112–115; частина перша, п. 2 частини другої, частина третя ст. 88; частина четверта ст. 94; частина п'ята ст. 103; пп. 8–16, 19, 22 і 30 частини першої, частина четверта ст. 106; пп. 9¹, 9², 10 ст. 116; частина перша ст. 120; п. 5 ст. 121; частина перша ст. 122; частина перша ст. 141 мали б бути позначені як такі, що втратили чинність у зв'язку з визнанням їх неконституційними на підставі Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р.

У 2014 р. Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21.02.2014 р. парламент відновив дію окремих положень Конституції України із змінами, внесеними законами України № 2222-IV від 08.12.2004 р., № 2952-VI від 01.02.2011 р., № 586-VII від 19.09.2013 р. Закон № 742-VII від 21.02.2014 р. був офіційно опублікований в газеті «Голос України» (№ 39, Спецвипуск, від 01.03.2014 р.) і набрав чинності 02.03.2014 р.

Парламент, поновивши дію окремих положень Конституції України, всупереч Рішенню Конституційного Суду України

№ 20-рп/2010 від 30.09.2010 р., фактично зробив висновок про конституційність Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р., чим втрутився у сферу компетенції Конституційного Суду України.

Отже, як бачимо, питання про те, який текст Конституції України чинний, не є суто риторичним. Два органи державної влади, які належать до різних гілок влади і взаємно не підпорядковані, – Верховна Рада України і Конституційний Суд України, на питання щодо чинності норм Конституції, внесених Законом України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р., дають прямо протилежні відповіді: за рішенням Конституційного Суду України вони втратили чинність, а за рішенням парламенту – чинні. В таких умовах існує невизначеність щодо правомірності застосування конституційних норм, що є неприпустимим у правовій державі.

Таким чином, маємо цілу низку неправових рішень органів державної влади, які грубо порушують норми Конституції України. Спочатку Конституційний Суд України вийшов за межі власної компетенції, втрутився у сферу органу законодавчої влади, поклавши на органи державної влади обов'язок стосовно приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 р. в редакції, що існувала до внесення до неї змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р. А потім парламент, порушуючи принцип поділу влади, незважаючи на наявність Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р., на підставі якої конституційні норми, прийняті Законом України № 2222-IV від 08.12.2004 р., втратили чинність, без дотримання вимог Розділу XIII Конституції України фактично прийняв рішення про внесення змін до Конституції України.

Не вдаючись до політичного аналізу, а здійснюючи лише юридичну оцінку прийнятих рішень, з високою ймовірністю можна стверджувати, що перевірку конституційності Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21.02.2014 р. не пройде, є всі підстави для визнання його неконституційним.

Повертаючись до питання про можливість поновлення Конституції України від 28 червня 1996 р. як способу розв'язання урядової та парламентської кризи, слід висловити застереження від спокуси вдруге наступити на одні й ті ж граблі. Відновлення в 2010 р. норм Конституції України 1996 р. було неконституційним і таким залишається й сьогодні.

У разі, якщо буде визнано неконституційним Закон України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21.02.2014 р., в Конституції України мають припинити дію статті 78, 81, 82, 83, 85, 87, 89, 90, 93, 112, 113, 114, 115; частина друга, третя, четверта, п'ята ст. 76, частина перша, п. 2 частини другої, частина третя ст. 88; частина четверта ст. 94; пп. 8–16, 19, 22 і 30 частини першої, частина четверта ст. 106; пп. 9¹, 9², 10 ст. 116; частина перша ст. 120; п. 5 ст. 121; частина перша ст. 122 як такі, що втратили чинність у зв'язку з визнанням їх неконституційними на підставі Рішення Конституційного Суду України № 20-рп/2010 від 30.09.2010 р. При цьому норми Конституції України від 28 червня 1996 р. в редакції, що існувала до внесення до неї змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України» № 2222-IV від 08.12.2004 р., не можуть бути поновлені.

На перший погляд, це катастрофа, адже вилучаються статті, які регулюють компетенцію парламенту (ст. 85), процедурні питання його діяльності (статті 82, 83), окремі повноваження Президента та уряду. Однак насправді нічого надзвичайного не станеться, нарешті буде відновлено верховенство права, а відсутність конституційного регулювання повноважень парламенту, Президента та уряду зробить їх більш поступливими і сприятиме пошуку компромісів, чого на сучасному етапі державотворення так бракує.

Затягування із вирішенням цих питань може призвести лише до появи нових проблем. Зовсім скоро, на підставі частини третьої ст. 152 Конституції України, може з'явитися лавина позовів про відшкодування державою матеріальної чи моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними. Відповідно до ст. 147

Основного Закону Конституційний Суд України не має права визнавати неконституційними дії, він вирішує лише питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України. Про які дії, визнані неконституційними, йде мова в частині третій ст. 152 Конституції України, може сказати лише Конституційний Суд України шляхом офіційного тлумачення відповідної норми. Разом з тим норми Конституції України є нормами прямої дії, а тому навіть відсутність відповідного тлумачення не стане перешкодою для подібних позовів.

Сьогодні спостерігається ситуативний компроміс, адже, на нашу думку, всі учасники цих відносин грубо порушували Основний Закон, а тому вважають кращим не піднімати це питання, не виносити «сміття з хати». Однак в інтересах країни це коло розірвати, усі органи публічної влади мають неухильно дотримуватися норм Конституції України. Чинність Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» № 742-VII від 21.02.2014 р. має бути припинена, а зміни до Основного Закону вноситься з дотриманням вимог Розділу XIII Конституції України. При цьому важливо посилити механізм захисту Конституції, аби позбавити представників різних гілок влади бажання шукати легких шляхів або вдаватися до афер.

Список використаних джерел

1. Козюбра, М. Конституційний ідеалізм та конституційний нігілізм як прояви дефіциту правової культури [Текст] / М. Козюбра // Наукові записки. Т. 53. Юридичні науки. — К. : Вид. Дім «Києво-Могилян. Акад.», 2006. — С. 3–7.
2. Мартинюк, Р. С. Дилема політики і права в новітньому вітчизняному конституційному процесі [Текст] / Р. С. Мартинюк // Національний університет «Острозька академія». Наукові записки (Серія «Політичні науки»). — 2010. — Вип. 4. — С. 290–300.
3. Мельник, М. Конституційна афера [Текст] / М. Мельник // Дзеркало тижня. Україна. — 2014. — 14 лют. (№ 5).
4. Стецюк, П. Б. Конституційний Суд України в системі органів державної влади (до питання про роль органу конституційної юрисдикції в механізмі «стримувань і противаг» сучасної конституційної держави) [Текст] / П. Б. Стецюк // Наук. вісн. Чернів. ун-ту. — 2012. — Вип. 641. Правознавство. — С. 68–77.

П. Н. Любченко

**Проблемные вопросы решений Верховной Рады Украины
и Конституционного Суда Украины в аспекте внесения изменений
в Конституцию Украины**

В статье в систематизированном виде дается анализ решений парламента и Конституционного Суда Украины, которые касаются изменений в Конституцию Украины, исследуется правомерность деятельности этих органов, определяются возможные пути решения конфликтных ситуаций.

Ключевые слова: парламент, Конституционный Суд Украины, юрисдикция, конституционность, органы публичной власти.

P. M. Liubchenko

**Problematic issues of decisions of the Verkhovna Rada of Ukraine
and the Constitutional Court of Ukraine in the aspect
of introducing changes to the Constitution of Ukraine**

***Paper objective.** The paper analyze decisions of Constitutional Court of Ukraine and initiatives of Parliament concerning amendments to the Constitution of Ukraine, activity of state bodies and ways to solve conflict situations. This ideas could be used for developing the constitutional principles of the institutions of the public sphere and their mutual influence mechanisms, checks and balances.*

***Problem setting.** Recently, as one of the solutions to government and parliamentary crisis, is considering a return to the Constitution of Ukraine on June 28, 1996, and offered to do it quite simple – to declare unconstitutional the law of Ukraine «On recovery of certain provisions of the Constitution» № 742-VII dated 21.02.2014.*

***Actuality of theme.** In Ukraine, unfortunately, has become a tradition to neglect the norms of the Basic Law. To rewrite the Constitution to strength own positions and make position of opponents weaker. As a result, each of the branches of government, instead of protecting the constitution, makes a significant contribution to its transformation into ineffective legal act.*

***Recent research and publication analysis.** M. Kozybra, M. Melnik, P. Stetsuk analyzer amendments to Constitution of Ukraine which were included by Law № 2222-IV dated 08.12.2004 and decision of Constitutional Court of Ukraine № 20-pn/2010 30.09.2010 in own papers.*

***The paper main body.** First amendments to Constitution of Ukraine was added by Law № 2222-IV dated 08.12.2004 which propose new edition of Basic Law.*

Decision of Constitution Court № 20-pn/201030.09.2010 stated that Law «On amendment of Constitution» № 2222-IV dated 08.12.2004 is unconstitutional because of the procedure of its reviewing and voting.

According to Constitution of Ukraine decisions of Constitutional Court of Ukraine cannot be cancelled or changed even Constitutional Court don't have such right.

The third paragraph of the decision number 20-pn / 2010 dated 30.09.2010, the Constitutional Court, guided by Article 70 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine», decided to put on public authorities the obligation to immediate implementation of the decision to bring legal acts in accordance with the Constitution of Ukraine on June 28, 1996 edition. The Constitutional Court in fact pointed to the need to restore the norms of the Constitution of Ukraine on June 28, 1996, without prescribing what public bodies and when had to ensure the implementation of this decision. In the decision Constitutional Court of Ukraine did not defined nor order nor deadlines for its implementation, as required by part two of Article 70 of the Law of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine».

Therefore, Constitutional Court of Ukraine by pointing to the need to restore the Constitution of Ukraine on June 28, 1996 went beyond the competence defined by art. 147 of the Constitution of Ukraine.

In 2014 the Law of Ukraine «On the recovery of certain provisions of the Constitution of Ukraine» № 742-VII dated 21.02.2014 parliament renewed the individual provisions of the Constitution of Ukraine amended the laws of Ukraine on December 8, 2004 № 2222-IV. The law number 742-VII dated 21.02.2014 was officially published in the newspaper Voice of Ukraine number 39 / Special Issue / from 01.03.2014 and entered into force on 3.2.2014 p.

Parliament recover of certain provisions of the Constitution of Ukraine, in defiance of the Constitutional Court of Ukraine № 20-pn / 2010 dated 30.09.2010, actually concluded the constitutionality of the Law of Ukraine «On Amendments to the Constitution of Ukraine» № 2222-IV dated 08.12.2004 and interfered to jurisdiction of the Constitutional Court of Ukraine. Thus, we have a number of unlawful decisions of public authorities which flagrantly violate the Constitution of Ukraine.

Conclusions. *Today there is a situational compromise, because all the participants of these relations grossly violated the Constitution, and thus consider the best not to raise this issue, not to make public «dirty linen». However, in the interest of the country to break this circle, all public authorities must strictly comply with the Constitution of Ukraine. The validity of the Law of Ukraine «On the recovery of certain provisions of the Constitution of Ukraine» dated 21.02.2014 number 742-VII should be terminated, and changes to the Constitution be made in compliance with Chapter XIII of the Constitution of Ukraine. It is important to strengthen the defense mechanism to rid the constitution of different branches of government desire to look for easy ways, or resort to fraud.*

Keywords: *parliament, Constitutional Court of Ukraine, jurisdiction, constitutionality, public authorities.*

УДК 340.12:321.7:316.774

І. В. Мукомела, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Трансформація демократії як політико-правової категорії в умовах інформаційного суспільства

У статті висвітлені питання розвитку та функціонування демократії в інформаційному суспільстві. Аналізуються підходи до розуміння електронної демократії. Обґрунтовується, що «напівпряма» електронна демократія покликана вирішити двоєдине завдання: здійснити технічну модернізацію та інституційну нормалізацію державно-владного управління.

Ключові слова: демократія, інформаційне суспільство, інформаційно-комунікаційні технології, електронна демократія, «напівпряма» електронна демократія.

Демократична держава є однією з фундаментальних засад інформаційного суспільства. Саме інформаційне суспільство служить провідником для втілення в життя демократичних принципів, прав і свобод людини та громадянина. При цьому відбувається адаптація старих, класичних інститутів держави та суспільства до нових умов, у результаті чого демократія набуває нового вектору розвитку.

Розвиток демократичної концепції в інформаційному суспільстві порушує перед науковцями низку питань: які саме форми демократії можуть сформуватися на основі нових інформаційно-комунікаційних технологій; наскільки суттєвим може виявитися використання останніх у політиці та праві для розвитку інституту демократії і як останній міг би змінитися в майбутньому; чи не призведе використання новітніх технологій, якщо вони потраплять до рук противників демократії, до її руйнування і т. д. Всі зазначені вище питання актуалізують дослідження в цій сфері, оскільки в правовій науці їм приділяється недостатня увага.

Метою цієї статті є висвітлення впливу інформаційного суспільства на розвиток демократії. Завданням є дослідження демократії як політико-правової категорії та її зв'язку з інформаційним суспільством, визначення сутності електронної демократії, її переваг і недоліків.

Джон Дьюї якось зазначив: «Необхідно знову і знову вивчати саму ідею, сам сенс демократії. Демократію потрібно постійно відкривати і перевідкривати заново... Демократія, як форма життя, не може стояти на місці. Щоб жити, їй потрібно розвиватися відповідно зі змінами, уже доконаними і ще тільки тими, що мають відбутися. Якщо демократія не рухається вперед, якщо намагається залишитися незмінною, вона вступає на шлях регресу, що веде до її згасання» [1, р. 182].

Політичне різноманіття сучасного світу зумовлює своєрідний перехідний стан демократії, яку іноді називають «молодою демократією», змістовні характеристики якої залежать як від ступеня наближення до загальноновизнаних демократичних принципів та стандартів, так і від урахування конкретних соціально-історичних умов її розвитку, особливостей політичної та правової культури, національного державно-правового устрою [2, с. 79–80].

Ще в 1989 р. Роберт Даль у своїй роботі «Демократія і її критики» зазначав, що: «Технологія, що розвивається, все одно повинна бути якимось чином використана – на благо чи на зло. Вона може застосовуватися або для завдання збитків демократичним цінностям і демократичному процесу, або для того, щоб

сприяти втіленню їх у життя. Без свідомих і осмислених спроб застосувати нові телекомунікаційні технології на благо демократії їх можна легко направити проти демократії» [3, с. 515]. Завдання інформаційного суспільства і всіх його характерних правових засад – використати наявні комунікаційні технології задля забезпечення поглиблення демократичних цінностей та інституцій в суспільній та державно-правовій практиці, а також сприяти адаптації форм демократії до викликів нової електронної ери.

Термін «демократія» має давньогрецьке походження і утворився від поєднання грецького іменника «*demos*», що означає «народ», і дієслова «*kratein*» – «урядувати» [4, с. 4]. Тому можна стверджувати, що семантико-сміслові значення поняття «демократія» слідує ідеї влади народу. Якщо широке розуміння демократії виходить із політологічного наповнення даного поняття, то вузький підхід відповідає природі його юридичного розуміння. В останньому сенсі під демократією розуміються політико-правові форми здійснення громадянами влади та їх участь в управлінні справами держави (демократична участь, або демократичне прийняття рішень).

У теорії права виділяють дві демократичних форми здійснення влади народом: безпосередня і представницька [5, с. 325]. У ст. 5 Конституції України з цього приводу зазначається: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [6]. Представницька демократія – це народовладдя, що здійснюється через обрані представницькі органи державної влади. Представницькі органи у своїй сукупності здійснюють від імені та за дорученням народу державну владу в усій її повноті, за винятком лише тих її повноважень, які народ реалізує безпосередньо. Безпосередня демократія, як пряме народовладдя, означає ініціативу та самодіяльність народних мас в управлінні державою, їхнє пряме волевиявлення при виробленні та ухваленні державних рішень, а також їхню пряму участь у проведенні цих рішень у життя, в здійсненні народного контролю [7, с. 97].

За сучасних умов демократична організація держави може бути охарактеризована як з погляду інтерпретації сутності де-

мократії, яка концентрується на підзвітності тих, хто здійснює владу, тим, ким управляють (народу), так і її конкурентної моделі, основним принципом якої є повсякденне та ефективне здійснення влади, схваленої народом [2, с. 76].

Науковці із різних сфер гуманітарних наук, говорячи про демократію в контексті інформаційного суспільства, часто використовують новітню концепцію, яку називають по-різному: «електронна демократія» (e-democracy), «мережева демократія», «кібердемократія», «цифрова демократія». Однак серед теоретиків даної концепції, політологів та правників, єдиної позиції щодо розуміння цього явища немає. Є два різних підходи, які мають право на існування. Перший базується на розумінні «електронної демократії» (цей термін став найбільш вживаним, тому надалі ми користуватимемося саме ним) як доповнюючого механізму здійснення класичних, загальновідомих форм народовладдя шляхом їх інформаційно-комунікаційної підтримки.

Рекомендація CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи країнам-членам щодо електронної демократії, ухвалена 18 лютого 2009 р., є першим міжнародно-правовим документом, де встановлені стандарти у галузі електронної демократії. У ній визначено електронну демократію (e-democracy) як інструмент зміцнення демократії, демократичних інститутів та демократичних процесів за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Її головним завданням є «електронна підтримка демократії». Е-демократія є однією зі стратегій підтримки демократії, демократичних інститутів, демократичних процесів і поширення демократичних цінностей. Вона доповнює традиційні інструменти демократії і є взаємопов'язаною з ними [8, р. 11].

Другий підхід відстоює позицію створення на комунікаційній платформі нової форми народовладдя, яка й має назву «електронна демократія». Трансформація демократії, під впливом новітніх технологій, артикулювалася різними футурологами та теоретиками даної концепції. Одним із перших таких науковців став Елвін Тоффлер, який спочатку висунув ідею антиципаторної демократії, а потім розвинув її у книзі «Третя хвиля». Суть цієї форми демократії полягає в тому, що владні інститути, при-

ймаючи рішення, мають враховувати думку громадян щодо можливих наслідків майбутніх подій, які вбачаються найбільш правдоподібними. Окрім цього, громадяни ініціативним шляхом – діючи переважно через групи – формуватимуть своє бачення про напрями розвитку країни, регіону, муніципалітету, чи окремої сфери життя, або яке рішення слід приймати для вирішення конкретного питання. Свої позиції вони доводять до відповідних владних інстанцій, а останні, приймаючи рішення з тих чи інших питань, мають враховувати рекомендації громадян [9, с. 361–362]. Тоффлер характеризує цю форму демократії як «напівпряму» (*semi-direct*), адже в прийнятті рішень беруть участь як громадяни, так і представницькі владні структури [10, с. 251].

У даному контексті видатний теоретик права М. В. Цвік підкреслював, що на практиці найбільш ефективним є поєднання представницької форми здійснення народовладдя з безпосередньою. Проведення консультативних опитувань населення або обговорення в засобах масової інформації має на меті урахування громадської думки представницьким органом при остаточному вирішенні певного питання [11, с. 499]. Фактично йдеться про доцільність поєднання двох форм здійснення народовладдя в нову, яку Тоффлер назвав напівпрямою демократією.

Разом з тим, визнаючи корисним поєднання прямого народоправства з функціями народного представництва, більшість теоретиків-державознавців віддають перевагу представницькій демократії перед безпосередньою, підкреслюючи деякі її переваги. Вони звертаються до державної практики, де спроби застосування прямого народоправства як системи спостерігались головним чином у масштабах малих державних утворень, наприклад деяких швейцарських кантонів [12, с. 96]. У XIX ст. саме так і було, однак сьогодні, коли новітні технології досягли небаченого до цього розвитку, ситуація із залученням громадян до суспільно-політичного життя значно змінилася. Комунікаційні технології та Інтернет дають можливість громадянам в режимі онлайн доводити свою думку до відома як один одного, так і владних структур, а останні в свою чергу – оперативно реагувати на отриману інформацію.

Одним із важливих аспектів дієвості електронної демократії є політична активність та правова свідомість громадян. У цьому контексті слід згадати Р. Даля, який стверджує: «Інтерактивні системи телекомунікацій дозволяють громадянам брати участь у дискусіях з експертами, з приймаючими політичні рішення особами і з пересічними співвітчизниками. Але слід пам'ятати, що метою всіх цих технічних інновацій є не тільки полегшення політичної участі, як це вважають деякі прихильники демократії участі (*participatory democracy*). Громадяни не здатні подолати межі своєї політичної свідомості шляхом простої участі в дискусіях один з одним. У той час, як технологія дає можливість їм стежити за дискусією і голосувати з обговорюваних проблем, останнє без адекватного розуміння проблем не в змозі гарантувати те, що схвалена громадянами політика захистить або дозволить реалізувати їхні інтереси» [3, с. 514–515]. Із політичною активністю тісно пов'язане питання компетентності громадян у прийнятті рішень. Ще свого часу Ш. Л. Монтеск'є вбачав велику перевагу управління через представників у тому, що вони здатні детально обговорити і вирішити справи, до чого народ не підготовлений (тобто некомпетентний. – *І. М.*). Професійність народного представництва, його спроможність отримати до прийняття остаточних висновків відповідної консультації, прийняти, коли це необхідно, компромісні рішення, які відображають точку зору різних політичних сил, у тому числі й меншості, дозволяє запобігти внутрішнім конфліктам [12, с. 97].

Однак слід зазначити, що спільна воля громадянського суспільства та правової демократичної держави здатна нівелювати дефіцит компетенції у пересічних громадян. Одним із прикладів вирішення даної проблеми є підхід, що був запропонований програмою, яка реалізувалася в Швеції у середині 1970-х рр. Уряд закликав громадськість брати участь у виробленні національної енергетичної політики. Визнаючи, що багатьом громадянам не вистачає технічних знань про різні види енергії – сонячної, ядерної або геотермальної, уряд створив 10-годинний курс енергетики та попросив кожного шведа, що пройшов цей або еквівалентний курс, висловити офіційні рекомендації уряду. Подібні системи, на думку Е. Тоффлера,

легко можна використовувати, щоб знищити звинувачення в «підвищеній емоційності» чи некомпетентності на референдумах та в інших формах напівпрямої демократії [10, с. 252].

У контексті належної компетентності і обізнаності пересічних громадян слід зазначити, що розвиток демократії в умовах інформаційного суспільства надає додаткові гарантії права на доступ до інформації. Безсумнівною перевагою концепції електронної демократії є те, що вона надає набагато ширші можливості доступу до інформації про діяльність державних органів і життя суспільства. Інформація є цінністю і очевидно, що заради соціального, політичного та економічного прогресу державні органи, що володіють значними інформаційними ресурсами, повинні тримати їх у відкритому для громадськості стані, найбільш придатному для повного й ефективного засвоєння інформації громадянином [13, с. 220].

Повертаючись до проблеми політичної активності громадян у вирішенні суспільно значимих питань, слід погодитися з Р. Далем, який зазначає: «Ефективність процесу поступового наближення до демократії не вимагає того, щоб кожен громадянин був поінформований і політично активний з приводу будь-якої важливої проблеми. Подібна вимога є нереальною. Замість цього, – стверджує автор, – потрібна наявність критичної маси добре поінформованих громадян, яка б була досить великою і активною для того, щоб контролювати політичний процес. Габріель Алмонд назвав таку сукупність людей “уважною (attentive) публікою”» [3, с. 514–515]. У цьому контексті слід звернутися до основоположної правової засади інформаційного суспільства – громадянського суспільства, яке й покликане формувати громадську, правову свідомість та сприяти політичній активності громадян. Адже саме інформаційне громадянське суспільство є тією ареною, на якій сучасна людина в законному порядку задовольняє свій власний інтерес і розвиває свою власну індивідуальність, опановує одночасно значимість спільних дій, соціальної солідарності і залежності свого благополуччя від інших членів суспільства, які навчають її громадянству і готовності до участі в політичних акціях держави [14, с. 120].

У реалізації електронної демократії важливе місце посідає не лише політична активність громадян, їх права свідомість, обізнаність, доступ до інформації, а й можливість безпосередньо брати участь в управлінні суспільними справами. В даному контексті на авансцену виходять проблеми побудови національної інфраструктури інформаційного суспільства, подолання соціальної, а як наслідок – і цифрової нерівності, гарантування і захист прав та свобод людини в інформаційну еру (зокрема, права прайвезі), розвиток електронної держави та ін.

Коли йдеться про електронну демократію, як нову (додаткову) форму народовладдя (напівпрямую демократію), то під цим поняттям розуміється синергіум двох традиційних форм – прямої та представницької, що базуються на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій. Саме тому низка науковців говорять про парадокс представництва в запровадженні електронної демократії. Якщо Монтеск'є, Мілль та інші стверджували, що найбільш оптимальною моделлю державного управління є представницька демократія, то з розвитком інформаційних технологій і їх впливом на суспільне життя деякі теоретики-державознавці (С. Кліфт, Б. Акерман, Д. Драйзек, І. Шапіро, А. ван Ейкен) [15, с. 711] починають наголошувати на доцільності зміни усталеної демократичної парадигми.

Використовуючи передові комп'ютери, супутники, телефони, кабель, методи опитування та інші інструменти, освічені громадяни можуть вперше в історії почати приймати безліч власних політичних рішень [10, с. 251]. Саме це дає науковцям підстави говорити про парадокс посередника електронної демократії, адже активне залучення громадян до вирішення питань суспільного значення, до прийняття політико-правових рішень, значною мірою нівелює значення політика як представника народу та посередника між громадянами й державними інституціями, що спостерігається за домінуючої в світі представницької демократії [15, с. 712].

Однак є низка науковців, які скептично ставляться до перспективи суттєвої відмови від посередництва як суспільного явища, зокрема в політиці, праві, медицині і т. д. «Люди почали визнавати, що, можливо, є вагома причина тому, що протягом

багатьох століть у різних сферах суспільного життя існували посередники. Громадяни, яким необхідно вирішити свої юридичні та медичні проблеми, зрозуміли, що самодіагностика за допомогою звернення до інтернет-сайтів і спілкування в інтернет-чатах не є надто корисною і дієвою» [16, с. 282]. Саме в таких важливих питаннях, які стосуються правового захисту та забезпечення, медичного обслуговування, політики, освіти, важко обійтися без професійних посередників чи представників. Інтернет та комунікаційні технології тут не допоможуть, адже складається парадоксальна ситуація, коли його розширення і ускладнення веде до того, що більшість користувачів потребують посередника для орієнтації та пошуку інформації в самій Всесвітній мережі [9, с. 361–365]. Фарід Закарія стверджує, що: «Чим більше мережа стає некерованою, обширною і хаотичною, тим більше людей потребують допомоги, щоб орієнтуватися в ній» [16, с. 282].

Слід наголосити, що концепція електронної демократії потребує належного теоретично-державознавчого та правового осмислення крізь призму інформаційно-комунікаційних технологій, де Інтернет слід сприймати як матеріально-технічну основу розвитку демократії. Ще в 1927 р. Джон Дьюї писав: «Засоби від хвороб демократії полягають в ще більшій демократії» [цит. за: 16, с. 265]. У нині існуючій моделі демократичної участі громадян в управлінні суспільними справами вони залишаються частково пасивними через обмеженості арсеналу механізмів політико-правового впливу на владу. Д. Дзолло зазначає, що: «Їх (громадян. – *I. M.*) не можна порівнювати із вболівальниками на стадіоні, які можуть впливати на результат гри лише опосередковано чи всупереч правилам. Скоріше, вони схожі на покупців у супермаркеті, які здатні в довгостроковій перспективі сприяти успіху чи провалу виробника або конкретного товару» [17, с. 259]. Розвиток демократії в інформаційному суспільстві дає можливість громадянам перетворитися на «адміністраторів супермаркета», які, використовуючи механізми електронної демократії, перетворюються із «політичних споживачів» та «пасивних спостерігачів» в активних акторів політико-правового процесу. В новітніх умовах громадяни

можуть оперативно впливати як на владу та окремих її посадових осіб, так і на суть рішень, що вже прийняті чи тільки мають прийматися.

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСД) визначає три типи взаємодії в межах електронної демократії: одностороннє інформаційне забезпечення; двосторонній зв'язок, де громадяни мають можливість висловити свою думку з питань; і, нарешті, партнерські відносини, за допомогою яких громадяни беруть активну участь у розробці політики. С. Коулман і Дж. Гьотце запропонували чотири сценарії впровадження електронної демократії. Перший полягає в технології підтримки прямої демократії. Другий включає в себе створення в мережі Інтернет масових громадських спільнот, які об'єднані спільними інтересами. Третій – адресне онлайн-опитування і опитування громадської думки. Четвертий вказує на технології як спосіб залучення громадян до політичного обговорення [18, р. 3–4].

Таким чином, єдиної позиції в сприйнятті даного явища на сьогодні немає. Кожна держава і суспільство в праві обирати, як розуміти концепцію е-демокрасу, визначатися із необхідністю її застосування, шляхами впровадження та типами взаємодії. На сьогодні є низка складових механізмів, які урізноманітнюють арсенал дієвості електронної демократії. Електронна демократія, в розумінні доповнення, інформаційно-комунікаційної підтримки традиційних механізмів демократії, не в змозі докорінно змінити сутність самої природи демократії. В такому разі всі недоліки і «хвороби» народовладдя збережуться, а за деяких обставин можуть навіть розвинутися. Використання потенціалу інформаційних технологій виключно для супроводу та фактичного переведення наявної практики державних інституцій у віртуальну сферу є контрпродуктивним.

«Напівпряма» електронна демократія, як нова (додаткова) форма здійснення влади народу, здатна поєднати представницьку і безпосередню її форми. Головне покликання «напівпрямої» електронної демократії – забезпечити ефективну участь громадян в управлінні державою, підзвітність та підконтрольність державних інститутів і чиновників перед громадянами, прозо-

рість державного управління. Це один із шляхів, які дає нам інформаційне суспільство, для вирішення накопичених суспільних протиріч і конфліктів. Більшість демократичних інститутів у нинішньому стані є давно застарілими і конче потребують інституційної нормалізації. Це означає необхідність реформування інституційного каркасу держави і приведення його складових частин до дієвого стану та відповідності суспільним вимогам й інтересам. Задля якомога продуктивнішого використання можливостей інформаційного суспільства слід поєднати технічну модернізацію та інституційну нормалізацію. Саме це двоєдине завдання і покликана здійснити нова форма демократії – «напівпряма» електронна демократія.

Список використаних джерел

1. Dewey, J. The challenge of democracy to education [Текст] / J. Dewey // The Later Works, 1925–1953. Vol. 11 : 1935–1937. – Carbondale : Southern Illinois University Press, 2008. – P. 181–190.
2. Петришин, О. В. Демократія як основа правової, соціальної держави [Текст] / О. В. Петришин // Право України. – 2014. – № 5. – С. 73–82.
3. Даль, Р. Демократия и ее критики [Текст] / Р. Даль ; пер. с англ., под ред. М. В. Ильина. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2003. – 576 с.
4. Демократія [Текст] : антологія / упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – 1105 с.
5. Теорія держави і права [Текст] : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. – Х. : Право, 2014. – 368 с.
6. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
7. Шипілов, Л. М. Народовладдя як основа демократичної держави [Текст] : монографія / Л. М. Шипілов. – Х. : ФІНН, 2009. – 216 с.
8. 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) [Текст]. – Strasbourg : Printed at the Council of Europe, 2009. – 87 p.
9. Баталов, Э. Я. Проблема демократии в американской политической мысли XX века (из истории политической философии современ-

- ности) [Текст] / Э. Я. Баталов. — М. : Прогресс-Традиция, 2010. — 376 с.
10. Тоффлер, Э. Третья волна [Текст] / Э. Тоффлер. — М. : АСТ, 1999. — 261 с.
 11. Загальна теорія держави і права [Текст] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред.: М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2009. — 584 с.
 12. Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М. В. Цвіка [Текст] / упоряд.: О. В. Петришин, С. В. Шевчук, О. Р. Дашковська та ін. ; відп. за вип. О. В. Петришин. — Х. : Право, 2010. — 272 с.
 13. Ліу, Й. Електронна демократія в інформаційну епоху: досвід Китаю [Текст] / Й. Ліу // Право України. — 2011. — № 10. — С. 218–224.
 14. Марченко, М. Н. Государство и право в условиях глобализации [Текст] / М. Н. Марченко. — М. : Проспект, 2011. — 400 с.
 15. Береза, А. В. Парадокс посредника у запровадженні електронної демократії [Текст] / А. В. Береза // Держава і право. — 2011. — Вип. 51. — С. 710–713.
 16. Закария, Ф. Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за их пределами [Текст] / Ф. Закария ; пер. с англ. ; под ред. В. Л. Иноземцева. — М. : Ладомир, 2004. — 383 с.
 17. Дзоло, Д. Демократия и сложность: реалистический подход [Текст] / Д. Дзоло ; пер. с англ. А. А. Калинина (предисловие, гл. I–IV), Н. В. Эдельмана (гл. V, заключение), М. А. Юсима (предисловие к русскому изданию). — М. : Изд. дом гос. ун-та Высшая школа экономики, 2010. — 320 с.
 18. Caldow, J. e-Democracy: Putting Down Global Roots [Електронний ресурс] / J. Caldow. — 2004. — Режим доступу: <http://www-01.ibm.com/industries/government/ieg/pdf/edemocracy%20putting%20down%20roots.pdf>.

И. В. Мукомела

Трансформация демократии как политико-правовой категории в условиях информационного общества

В статье рассмотрены вопросы развития и функционирования демократии в информационном обществе. Анализируются подходы к пониманию электронной демократии. Обосновывается, что «полупрямая» электронная демократия призвана решить двудеиную задачу: осуществить техническую модернизацию и институциональную нормализацию государственного управления.

Ключевые слова: демократия, информационное общество, информационно-коммуникационные технологии, электронная демократия, «полупрямая» электронная демократия.

I. V. Mukomela**Transformations of democracy in the information society**

The article describes the development of democracy in the information society. The consideration is focus on democracy as a political and legal category and its relation to the information society. Marked that the development of information and communication technologies are brings difficulty in social relationships, putting a series of legal-theoretical and legal-methodological problems. Information Society opens new opportunities for broader involvement of citizens in political and legal life of society. It also promotes the consideration of the views of citizens in decision-making power, which serves the improvement of traditional and non-traditional democratic mechanisms.

This paper reflects the two main approaches to the understanding of e-democracy. According to the first approach, it is understand as information and communication support traditional mechanisms of democracy. Nevertheless, use the potential of information technology only to support and the actual practices of the existing state institutions in virtual sphere is ineffective. A more progressive approach to the understanding of e-democracy provides for the establishment using information and communication technologies new (additional) forms of democracy «semi-direct» electronic democracy, combining representative and direct forms of democracy and is able to neutralize most of the defects of traditional democracy.

In building electronic democracy necessary to solve the following problems: building a national infrastructure of the information society, to overcome social, and as a result, the digital divide, guarantee the protection of rights and freedoms in the information age (including rights of privacy), the development of e-government.

Particularly marked that for efficiency «semi-direct» electronic democracy has important elements, this is the political activity of citizens, their legal consciousness, competence, access to information, possibility to take part in the management of public affairs. «Semi-direct» electronic democracy has some significant advantages: new ways of involving citizens in public administration and public affairs using information and communication technologies, accountability and responsibility of public institutions and officials before citizens, transparency of public administration.

Important conclusions of this article, «semi-direct» e-democracy, as new (additional) form of the authority of the people, been appointed to solve the twin

objectives: to provide technical modernization and institutional normalization of state-powerful government. This implies the need to reform the institutional framework of the state and bringing its parts till effective condition and compliance public requirements and interests.

Keywords: *democracy, information society, information and communication technologies, «semi-direct» e-democracy.*

УДК 342.533(477)

Н. С. Погребняк, кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник НДІ дер-
жавного будівництва та місцевого самовря-
дування НАПрН України

Експертиза у сфері законотворчості: на прикладі діяльності Апарату Верховної Ради України (теоретичний аспект)

Висвітлено теоретичні питання та сучасний стан нормативного врегулювання експертизи у сфері законотворчості, розглянуто підходи до з'ясування її правової природи, зарубіжний досвід її унормування, надано класифікацію видів експертизи проектів нормативно-правових актів, виявлено особливості проведення експертної діяльності Апаратом Верховної Ради України.

Ключові слова: експертиза у сфері законотворчості, наукова експертиза, правова експертиза, юридична експертиза, експертна функція Апарату Верховної Ради України, парламент.

Прийняття законів та пов'язаних із ними підзаконних нормативно-правових актів в експотенціальній прогресії обумовлює як їх систематизацію та моніторинг, так і вирішення юридичною наукою завдання щодо створення теорії правової експертизи, в рамках якої має вивчатися і спецкурс законотворчої експертизи. Дослідження в цьому напрямі мають розв'язати проблеми

конфліктності законодавства, недостатньої визначеності та багатозначності окремих нормативних приписів, моральної застарілості правових норм, їх дублювання тощо.

Проблема комплексної експертизи законопроектів є малодослідженою. В основному науковці та практики зосереджують увагу лише на деяких аспектах проведення правової експертизи нормативно-правових актів (Г. В. Рибікова, З. О. Погорелова, Н. В. Мамітова, Т. М. Москалькова, В. В. Черніков), окремих її видах та інших видах експертиз проектів законів – моніторингової, етнокультурної та ін. (А. А. Єзеров, В. І. Захарова, О. Моїсєєв, Ю. Прадід, І. І. Онищук), загальних питаннях експертного рецензування (Ю. М. Грошевий, М. В. Цвік, В. Я. Тацій, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.).

Метою цієї статті є визначення місця і ролі Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат, Апарат ВР) у процесі законотворчості щодо реалізації ним експертної функції, виявлення закономірностей і тенденцій розвитку законотворчої експертизи, проблемних аспектів проведення правової експертизи та формулювання рекомендацій і пропозицій щодо їх усунення.

Експертиза законопроектів – складне явище. До її елементів слід віднести: 1) об'єкти: законопроекти та супровідні матеріали до них, інші матеріальні носії, необхідні для проведення аналізу; 2) суб'єкти (відповідні управління Апарату, комітети Верховної Ради (ВР), Інститут законодавства ВР, Конституційний Суд України, уряд, відповідні міністерства, інші державні органи, установи і організації, окремі фахівці); 3) методи (порівняння, системно-структурний, лінгвістичний, герменевтичний, моделювання, прогнозування та ін.); 4) результат експертизи (висновок експертизи).

Коло суб'єктів організації експертизи правових актів можна розподілити на три групи: 1) суб'єкти, які ініціюють проведення експертизи: а) розробник або замовник, наприклад, Голова ВР, його заступники або головний комітет (ч. 1 ст. 93, ч. 1 ст. 103 Регламенту ВР); б) нормотворчий орган, наприклад, Верховна Рада як суб'єкт законотворення (п. 3 ч. 7 ст. 146, ч. 3 ст. 156 Регламенту ВР); 2) суб'єкти, які проводять експертизу: а) орга-

ни та структурні підрозділи право- та нормотворчих суб'єктів (наприклад, комітети (частини 1, 3, 4 ст. 93, п. 11 ч. 2 ст. 145 Регламенту ВР), Головне науково-експертне управління Апарату ВР, Головне юридичне управління Апарату ВР (ч. 2 ст. 103, ч. 6 ст. 133 Регламенту ВР), Державно-правове управління Адміністрації Президента України (п. 5 Розпорядження Президента України від 30.05.1997 р. № 221/97-рп «Про порядок проведення експертизи і підготовки на підпис Президенту України законів України», юридичні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування); б) спеціально уповноважені органи державної влади (Міністерство юстиції України); в) науково-дослідні організації, вищі навчальні заклади, фахівці з відповідною кваліфікацією, спеціальними знаннями з певної галузі науки; г) громадськість (громадські організації і громадяни); 3) суб'єкти, які за результатами експертизи приймають рішення щодо можливого удосконалення проекту (часто ініціатори проведення експертизи, наприклад, головний комітет, визначений відповідальним за підготовку законопроекту, спеціальна тимчасова слідча комісія ВР).

В. М. Косович відмічає, що експертні установи не можуть бути розробниками проекту [1, с. 322]. М. В. Ралдугін відмічає, що наукову експертизу зазвичай вважають незалежною експертизою, навіть якщо вона виконується державними організаціями [2, с. 55]. Апарат ВР не є незалежною експертною установою, але окремі зазначені вище структурні утворення допоміжної інституції парламенту виконують експертні функції.

У науковій юридичній літературі серед форм експертизи залежно від суб'єктів її проведення чи ініціювання виділяють державну, громадську та інші (міжнародну) експертизи. Залежно від мети – попередню, первинну, повторну, додаткову та контрольну експертизи. Залежно від галузі (підгалузі) знань – екологічну, економічну, правову, технічну, філологічну, фінансову [2, с. 56–57], спеціальну (наукову), соціально-психологічну, лінгвістичну, кримінологічну [3, с. 230]. Існують також гендерна, соціологічна, герменевтична експертиза. Наголошується на необхідності проведення етнокультурної (В. М. Баранов, О. І. Овчинніков) [4] і громадської (В. І. Захарова) експертиз як

самостійних видів аналізу й оцінки законопроектів, а також конфліктологічної експертизи актів конституційного законодавства (А. А. Єзеров) [5] як виду правової експертизи та психологічної експертизи законопроектів [6, с. 24]. Новітнім та актуальним видом є моніторингова експертиза, що проводиться за результатами практичної реалізації чинного закону [7].

У поглядах на категорію «правова експертиза» існує декілька наукових підходів щодо її місця у правотворчому процесі. Зокрема, такими українськими теоретиками-правознавцями, як М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко термін «правова експертиза» взагалі не використовується. Натомість за широкого підходу вчені оперують категорією «експертне рецензування». Можливо тому Є. С. Назимко та Г. В. Рибікова «правову експертизу» вважають складовою наукової експертизи законопроектів [8, с. 111–112; 9, с. 30]. На тому, що правова експертиза є частиною наукового забезпечення правотворчого процесу, наголошує і відомий конституціоналіст-практик А. О. Селіванов [10].

У російській науковій літературі розрізняють юридичну та правову експертизи. До останньої відносять офіційну (аутентичну та легальну) і неофіційну (громадську та наукову) експертизи [11, с. 28–35]. На практиці український законодавець пішов шляхом розрізнення правової та наукової експертизи як самостійних видів експертизи законопроектів, означив суб'єктів їх здійснення¹. Так, Верховна Рада у Регламенті (ч. 2 ст. 103) закріпила наукову та юридичну, обов'язкову та факультативну, попередню, проміжну та остаточну експертизу законопроектів. Т. Фулей, Л. Лукас, Л. Сайнц звертають увагу на те, що окремі спеціалізовані види експертизи (гендерно-правова, екологічна та антикорупційна) врегульовані не Регламентом, а спеціальними законами. Тлумачаться звужено і за формальних підстав розглядаються законодавцем як необов'язкові елементи комплексної науково-правової чи юридичної експертизи. Автори виокремлюють також своєрідний вид експертизи – аналіз регуляторного впливу [2, с. 64]. Правова експертиза може бути одноособовою або груповою [12, с. 16–17]. Науковці суб'єктом ау-

¹ Див. більш детально: [13].

тентичної офіційної експертизи (правової експертизи) вважають апарат законодавчого органу [11, с. 30]¹. Українська практика правового врегулювання питання правової експертизи свідчить про те, що Апарат ВР є суб'єктом правової, юридичної експертизи, організатором наукової експертизи.

Серед видів експертиз, які використовуються в законодавчому процесі зарубіжних країн, виокремлюють також фінансову (проводиться установами на кшталт Рахункової палати), економічну (у Франції – проводиться Економічною і соціальною радою, в Італії – Національною радою економіки і праці) та соціально-психологічну (з питань, що викликають суспільний резонанс – у сфері реформування важливих галузей господарства, науки та освіти) експертизи [2, с. 67–68].

Враховуючи одну з вимог, що висуваються до суб'єкта експертизи, – незалежність експерта, – постає питання об'єктивності окремих управлінь Апарату щодо підготовки висновку правової експертизи. Адже незалежність експерта виключає можливість його зв'язку з суб'єктом прийняття нормативно-правового акта. Апарат є структурним підрозділом Верховної Ради, сформованим відповідно до її волевиявлення (його керівник обирається законодавчим органом; штат та структура також затверджуються парламентом). Отже, це може викликати певну зацікавленість у прийнятті рішень політичного характеру. Водночас щодо працівників Апарату як державних службовців законодавчо закріплено принцип «аполітичності». Втім у зарубіжних країнах по-різному ставляться до реалізації цього принципу: від заборони на участь адміністративних службовців у політичних партіях до можливості суміщення службової та політичної діяльності. Можливо, тому у більшості європейських держав обов'язково (легально), а не факультативно проводиться експертиза проектів законів саме урядом.

Як зазначалося вище, суб'єкти правової експертизи досить різноманітні. Відповідно до ч. 4 ст. 93 та ч. 3 ст. 103 Регламенту ВР суб'єктами попереднього оцінювання законопроектів за ініціативою головного комітету можуть бути уряд, відповідні

¹ Аутентичною вважається експертиза, що проводиться органом, який прийняв нормативно-правовий акт.

міністерства, інші державні органи, установи і організації, а також окремі фахівці. При цьому експертиза законопроектів означеними суб'єктами є факультативною, — їм можуть направлятися не всі, а лише вибіркові законопроекти.

У науковій юридичній літературі висловлюється думка про ефективність закріплення міжвідомчого статусу експертних установ. Водночас звертається увага на корисність інтегрованої моделі спеціалізованих правових служб різних відомств в єдиному вищому органі державної влади (наприклад, експертні функції окремих міністерств і відомств в Канаді зосереджені в Міністерстві юстиції) [7, с. 126–127]. Однак і в цьому випадку можлива зацікавленість експертного органу. Тому останнім часом спостерігається тенденція надання пріоритету пандектній системі експертизи проектів законів (А. О. Селіванов, В. В. Скитович, В. В. Седельник та ін.). Тим більше, що в теорії права, як відмічає В. І. Семчик, науково-правова експертиза є результатом доктринального (наукового або академічного) тлумачення, що здійснюється науковцями та науковими установами [14, с. 410].

Головним суб'єктом проведення експертизи законопроектів в Україні, на відміну від європейської практики¹, є апарат парламенту. М. А. Васильєв зводить поняття правової експертизи до роботи апарату представницького органу [9, с. 29].

У межах експертної функції Апарат згідно з Положенням «Про Апарат Верховної Ради України», затвердженим розпо-

¹ У більшості європейських країн основним суб'єктом проведення експертизи внесених на розгляд парламенту законопроектів є уряд або консультативно-дорадчі органи при ньому (наприклад, державні ради в Бельгії, Нідерландах та деяких інших країнах з монархічною формою правління). В обов'язковому порядку законопроекти надсилаються до уряду або окремих центральних органів виконавчої влади, зокрема, в Естонії, Іспанії, Латвії, Литві, Румунії, Словаччині, Словенії, Чехії. В деяких державах регламенти парламентів або нижніх палат передбачають обов'язковість надсилання законопроектів на розгляд органів місцевого, регіонального самоврядування (автономій) або відповідних асоціацій (Бельгія, Німеччина, Польща, Португалія), національних об'єднань, що представляють інтереси певних верств суспільства чи галузей економіки (Португалія, Болгарія). Однак у низці країн ЄС вся повнота відповідальності щодо проведення експертизи лягає на головний та інші комітети парламенту (Фінляндія, Португалія, Франція, Німеччина) (див. [15]).

рядженням Голови ВР від 25 серпня 2011 р. № 769 (далі – Положення про Апарат) здійснює експертизу законопроектів, що подаються до парламенту суб'єктами права законодавчої ініціативи, організує наукову експертизу в наукових установах; проводить експертизу актів законодавства щодо їх відповідності Конституції України і законам України; здійснює експертизу пропозицій глави держави стосовно прийнятих парламентом законів. Для реалізації експертної функції до його структури включено Головне науково-експертне управління та Головне юридичне управління, які здійснюють відповідно обов'язкові комплексну правову або первинну (до першого читання) та юридичну експертизу (до другого і наступних читань).

Нормативно закріплення за Апаратом експертної функції визначено Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» (хоча цей напрям законодавець визначив у поєднанні з аналітичним напрямом як «експертно-аналітичне забезпечення»). Натомість Положення про Апарат не передбачає експертну функцію у системі функцій допоміжного структурного підрозділу парламенту. Можливо, нормотворець (голова парламенту) охопив її словосполученням «інші функції».

За зверненням голів парламентських комітетів проведення наукової експертизи проектів законодавчих актів України, внесених на розгляд парламенту, може здійснювати Інститут законодавства ВР. Л. Д. Антошук відмічає послаблення його ролі у науковому забезпеченні діяльності парламенту [13, с. 107].

Одним із пріоритетних принципів проведення експертизи є її незалежний характер. Тому законодавець серед суб'єктів експертизи розрізняє замовників та організаторів (експертів) (ст. 4 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР). Крім того, забороняється поєднання в одній особі автора розробки чи іншим чином заінтересованої особи та її експерта (ч. 9 ст. 4 вказаного Закону). Апарат за дорученням керівництва ВР є учасником розробки проектів законодавчих актів, актів комітетів і комісій ВР (підп. 2 п. 6 розд. II Положення про Апарат). У зв'язку з тим, що Апарат є структурною інституцією ВР, навряд чи можна стверджувати про його незалежність при реалізації експертної функції, тим

більше, що керівник Апарату призначається парламентською більшістю. Апарат, як і юридичні служби інших органів державної влади, виконавчих органів місцевого самоврядування проводить експертизу внесених на розгляд або розроблених відповідних органів проектів рішень (так звану офіційну аутентичну експертизу).

Виходячи з Регламенту, законодавець розрізняє поняття «експертиза» (наукова, юридична та ін.) від понять «інформаційне дослідження» і «наукове дослідження» (ч. 1 ст. 103, п. 5 ч. 2 ст. 97), але не пояснює відмінності між ними. Науковці в основному «експертизу» розглядають як «дослідження», а це має наслідком визнання суб'єктом експертизи науково-дослідних установ, академічних, університетських закладів, окремих науковців, незалежних від парламенту.

Організацію наукової експертизи Апарат забезпечує в наукових установах (підп. 1 п. 6 розд. II Положення про Апарат). До законопроектів, що розміщуються на веб-сайті ВР, додаються лише висновки відповідних управлінь Апарату. Натомість науково-консультативні висновки наукових установ відсутні.

Наукова діяльність є інтелектуальною творчою діяльністю. Тому виникає питання: чи є експертна діяльність у сфері законотворчості інтерпретаційною і чи є відповідний експертний висновок інтерпретаційним актом (актом тлумачення)? У юридичній літературі відсутня єдність наукового погляду на цю проблему. Так, З. А. Загіней висновок про належність правової експертизи до інтерпретаційної діяльності обґрунтовує аналогічністю застосування методів герменевтичного аналізу тексту проекту закону, що й при правозастосовній практиці [16, с. 271–272]. Інші правники різницю правової експертизи і тлумачення обґрунтовують їх цілями: правова оцінка виявляє правові розбіжності і помилки при розробці проекту нормативно-правового акта, а інтерпретація пропонує правильне і точне розуміння вже прийнятих нормативних положень [7, с. 124]. Герменевтичні методи, зокрема, застосовуються експертом у процесі вивчення суспільних умов з метою обґрунтування необхідності прийняття того чи іншого нормативного акта.

Так, проживання експерта у певній етнокультурній спільноті наводить окремих авторів [4, с. 30] на обґрунтування необхідності проведення етнокультурної експертизи. На нашу думку, експертний висновок не завжди можна вважати виключно результатом інтерпретаційної діяльності, оскільки формами вираження та вияву правової доктрини є не тільки наукове тлумачення правових норм, дефініції юридичних понять, юридичні конструкції, а й проект нормативно-правового акта та нормативно-правовий акт, розроблений на основі доктринальних положень.

Висновки юридичних експертиз розглядають як один із видів нетрадиційних джерел права. Однією із ключових перешкод цього включення їх у число джерел права є проблема їх уніфікації, невизначеність правового статусу експертиз, відсутність охорони і регулятивних властивостей [13, с. 157].

У науковій юридичній літературі і досі актуальною залишається пропозиція Л. Л. Богачової про закріплення на законодавчому рівні (у Законі України «Про правову експертизу») однакової для всіх суб'єктів нормотворчості процедури проведення правової експертизи [17, с. 465]. Однак враховуючи, що закон займає в ієрархії нормативно-правових актів високе місце, а також те, що стосовно проекту закону проводиться не тільки правова, а й інші види експертиз, доцільно прийняти Закон «Про експертну законопроектну діяльність в Україні».

Отже, належна реалізація експертної функції потребує:

- 1) нормативного розширення кола експертиз проектів законів, розмежування видів експертиз за різними критеріями, внесення змін до Регламенту з метою упорядкування статусу експертизи, закріплення обов'язкового проведення таких видів експертиз, як етнокультурна, філологічна, соціально-психологічна експертизи;
- 2) утворення при комітетах ВР науково-експертних рад з включенням до їх складу провідних фахівців науково-дослідних установ, вищих навчальних закладів відповідної галузі та сфери знань, лінгвістів, спеціалістів юридичної техніки, представників громадськості;
- 3) прийняття Закону «Про експертну законопроектну діяльність в Україні»;
- 4) посилення впливу

незалежних експертиз на законодавчі ініціативи шляхом закріплення права проведення наукової (правової) експертизи за НАПрН України у співпраці з іншими науковими установами, вищими навчальними закладами, організаціями, що проводять наукову діяльність, забезпечивши доступ громадськості до результатів означених експертиз, у тому числі шляхом розміщення на веб-сайті ВР.

Список використаних джерел

1. Косович, В. М. Удосконалення нормативно-правових актів України: техніко-технологічні аспекти [Текст] : монографія / Віталій Мирославович Косович ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів : ЛНУ, 2015. – 566 с.
2. Фулей, Т. Проведення експертизи проектів нормативно-правових актів з використанням методики вирішення проблем [Текст] / Т. Фулей, Л. Лукас, Л. Сайнц. – К. : [ФОП Москаленко О. М.], 2013. – 168 с.
3. Калина, В. Ф. Юридическая техника [Текст] : учеб. для прикладного бакалавриата / В. Ф. Калина. – М. : Изд-во Юрайт, 2014. – 291 с. – (Серия: Бакалавр. Прикладной курс).
4. Баранов, В. М. Этнокультурная экспертиза в правотворческом процессе [Текст] / В. М. Баранов, А. И. Овчинников // Государство и право. – 2011. – № 6. – С. 28–33.
5. Єзеров, А. Конфліктологічна експертиза актів конституційного законодавства [Текст] / А. Єзеров // Право України. – 2013. – № 1/2. – С. 275–283.
6. Желдыбина, Т. А. О методологии современного законотворчества [Текст] / Т. А. Желдыбина // Вестн. Воронеж. гос. ун-та. – 2014. – № 3. – С. 17–25.
7. Онищук, І. Моніторингова експертиза проектів нормативно-правових актів [Текст] / І. Онищук // Наук. часопис Нац. акад. прокуратури України. – 2014. – № 4. – С. 122–133.
8. Назимко, Є. Правова експертиза як засіб подолання помилок у встановленні міри покарання в кримінально-правових санкціях [Текст] / Є. Назимко // Юрид. Україна. – 2012. – № 2. – С. 109–113.
9. Рибікова, Г. В. Правова експертиза нормативно-правових актів як правова категорія та наукова доктрина [Текст] / Г. В. Рибікова. – Юрид. вісн. – 2013. – № 4. – С. 28–32.
10. Селіванов, А. Проблемні аспекти законотворчого процесу та їх відображення в рішеннях Конституційного Суду України [Текст] / А. Селіванов // Право України. – 2004. – № 9. – С. 34–36.

11. Мамитова, Н. В. Правовая экспертиза российского законодательства [Текст] : учеб.-практ. пособие / Н. В. Мамитова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2015. – 208 с.
12. Дідич, Т. О. Правова експертиза проектів нормативно-правових актів як необхідна складова нормопроекування: ознаки, методи, функції та завдання [Текст] / Т. О. Дідич // Часопис Київ. ун-ту права. – 2003. – № 3. – С. 14–17.
13. Погребняк, Н. С. Конституційно-правовий статус Апарату Верховної Ради України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. С. Погребняк. – Х., 2015. – 241 с.
14. Семчик, В. Науково-правова експертиза як форма доктринального тлумачення законодавства [Текст] / В. Семчик, П. Поліводський // Право України. – 2013. – № 5. – С. 409–415.
15. Ковриженко, Д. Правове регулювання законодавчого процесу: досвід країн ЄС та пропозиції для України [Текст] / Д. Ковриженко // Часопис ПАРЛАМЕНТ. – 2001. – № 1. – С. 18.
16. Загіней, А. З. Правова експертиза як засіб виявлення недоліків тексту кримінального закону України: загальнотеоретичний аспект [Текст] / А. З. Загіней // Часопис Київ. ун-ту права. – 2013. – № 4. – С. 270–273.
17. Богачова, Л. Л. Правова експертиза проектів нормативних актів як гарантія дотримання прав людини [Текст] / Л. Л. Богачова // Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина : зб. тез наук. доп. і повідомл. II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Полтава, 6 груд. 2013 р.). – Х. : Право, 2013. – С. 462–465.

Н. С. Погребняк

Експертиза в сфері законотворчества: на прикладі діяльності Апарату Верховної Ради України (теоретичний аспект)

Раскрыты теоретические вопросы и современное состояние нормативного регулирования экспертизы в сфере законотворчества, рассмотрены подходы в выяснении ее правовой природы, зарубежный опыт регулирования, представлена классификация видов экспертизы проектов нормативно-правовых актов, выявлены особенности проведения экспертной деятельности Апаратом Верховной Рады Украины.

Ключевые слова: експертиза в сфері законотворчества, научная експертиза, правовая експертиза, юридическая експертиза, экспертная функция Апарату Верховной Рады Украины, парламент.

N. S. Pohrebnyak

Law making expertise: in the context of activity of the Apparatus of Verkhovna Rada of Ukraine (theoretical aspect)

The article outlines the problem of normative regulation of draft laws comprehensive expert examination (legal, scientific, financial and economic, ecological, etc.). It was found that the problem solving was connected with development by the legal science of legal examination theory, introduction of appropriate discipline in the jurisprudence; this will afford the students and applicants for degrees in law to master methodology of working up the science-based advisory opinions on draft laws, which are submitted to Verkhovna Rada of Ukraine by the subjects of legislative initiative, as well as other projects of legal documents developed by the subjects of rulemaking and law-making.

Exploring the role and place of the Apparatus of Verkhovna Rada of Ukraine in the legislative process concerning implementation of its expert function, it is found that this auxiliary expert institution of the Parliament is not independent of the legislative body; and therefore it does not conduct directly scientific investigation, but provides its conducting in the relevant scientific institutions, organizations and agencies. While Head Office for Research and Evaluation is stipulated in the structure of the Apparatus of VR of Ukraine, the Regulations of VR of Ukraine define the type of support provided by the Apparatus as analytical procurement and expert response support. However, the Statute of the Apparatus of VR of Ukraine defines no expert functions. Under indirect approach, using hermeneutic method of normative analysis the originator of provisions imputed it obviously to other functions. The paper concluded the Apparatus of VR of Ukraine implemented its expert function in terms of conducting legal examination and legal due diligence, namely authentic official examination. It was found that the conclusions made by the relevant experts of scientific institutions and organizations were not posted on a website of VR of Ukraine.

It was found that the theoretical and legal scholars considered the scientific investigation as part of the legal examination. This paper presents a tendency to classification of draft laws based on the pandects of Justinian. In connection with this it is proposed: 1) to expand legally the range of draft law expertise, to differentiate between the types of examinations by various criteria, to amend a Regulation with a view to ordering status of examination, to formalize the requirement for such types of examinations as ethno-cultural, philologi-

cal, social psychological assessment; 2) form in Parliamentary Committees the Scientific-Advisory Boards with the participation of leading experts of scientific and research institutions, higher education institutes of appropriate industry and branch of learning, linguists, experts in legal engineering, representatives of public; 3) enact a Law «On expert legislative drafting activities in Ukraine»; 4) strengthen the impact of independent expertise on legislative initiatives by securing the right for NALS (National Academy of Legal Sciences) of Ukraine to conduct scientific (legal) examination in cooperation with other scientific institutions, higher education institutes, and organizations that conduct research activities, providing public access to the results of the aforementioned examinations, including posting on the website of Verkhovna Rada of Ukraine.

Keywords: *expertise in the field of legislation, scientific investigation, legal examination, legal due diligence, expert function of the Apparatus of Verkhovna Rada of Ukraine, Parliament.*

УДК 342.95:328.185

Ya. S. Zelinska, PhD in Law, junior research fellow of the Research Institute of State Building and Local Government of the National Academy of Law Sciences of Ukraine;

V. O. Spasenko, PhD in Law, research fellow of the Research Institute of State Building and Local Government of the National Academy of Law Sciences of Ukraine

Some aspects of administrative responsibility for administrative offenses related to corruption

The article analyzes the issues of administrative responsibility for administrative offenses related to corruption. A detailed analysis of the legal nature of these offenses. The attention is focused on the problematic issues of enforcement in this area. «Conflict of interest» are considered the definition of the concept. The circle of entities that must submit information about the property.

Keywords: *corruption, administrative responsibility, conflict of interest declaration.*

In view of the reform process in Ukraine on corruption issues remain unresolved in the legislative and institutional level to bring the person to administrative responsibility for administrative violations

related to corruption. Corruption – one of the most dangerous for society and state events. It undermines the authority of the state apparatus, discredit his work, destroys the basic principles on which rests any democracy, the principles of equality of citizens before the law, fairness, impartiality, justice, protection of human law enforcement agencies from various unlawful acts and the officials and others. In addition, state corruption has significant economic and political damage, seriously hampers the progressive development of society. Corruption in Ukraine brings almost zero potential effectiveness of any economic and social programs of the state, the impact of management decisions [1, p. 9]. For proper legislative regulation of public relations in the sphere of corruption particular urgency is the need to interpret legal definitions for the proper enforcement of the current Code of Ukraine on Administrative Offences (hereinafter – the CAO).

Problems associated with social relations arising in the area of corruption, are analysed well-known scientists such as V. I. Benedik, Y. P. Bytyak, V. M. Garashchuk, S. M. Klimova, V. V. Luneyev, V. V. Martynovsky, V. Ya. Nastyuk, O. E. Panfilov, N. B. Pisarenko, M. I. Havronyuk and others. Legal regulation of administrative proceedings on corruption is defined in the Administrative Code, the Tax Code, the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» and others. Administrative liability is incurred, provided that the offense does not have the degree of social harm, which would require the use of criminal responsibility [2, p. 13].

It should be noted that the administrative offense of corruption – it's an act that does not contain evidence of corruption, but violates statutory requirements, prohibitions and restrictions on which the law establishes administrative responsibility. Today is urgent investigation of administrative responsibility for committing administrative offenses governed by Articles 172⁶, 172⁷ CAO.

First of all, we should consider the violations of the order of filing. According to CAO breach of the declaration identified with the untimely filing. Article 172⁶ of the Code of Ukraine on Administrative Offences provides for liability for violation of financial control, namely, p. 1 – delayed filing of the person authorized to perform state functions or local government (entails a fine of fifty to one hundred times minimum income); p. 2 – failure or late notification of opening

foreign currency accounts in a banking institution or a non-resident of significant changes in economic status (entails a fine of one hundred to two hundred untaxed minimum incomes); p. 3 – action provided for in the first or second, if committed by a person who for years has been subjected to administrative penalty for the same offense (punishable by a fine of one hundred to three hundred untaxed minimum incomes with confiscation of income or fees and with disqualification occupy certain positions or engage in certain activities for a period of one year). That disposition is formulated so that the untimely (late) submission of the declaration forms a prolonged form of abuse – submission of infringement period (delay representation).

Late filing – is its submission after the deadline. According to Part 1 of Art. 45 of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption», the persons referred to in paragraph 1, sub-paragraph «a» of paragraph 2 of Article 3 of this law, are obliged to annually submit by April 1 by filling out the official website of the National Agency of the declaration of the person authorized to perform state functions or local government over the past year according to the form established by the National agency. That is considered a timely filing for the period from 1 January to 1 April of each year. The subject of the offenses in this article are persons under the first and second paragraph of Article 45 of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» must submit a declaration of the person authorized to perform state functions or local government [3].

As for declaring false information current version of Article 172⁶ CAO does not provide for administrative liability for knowingly submitting false information in the declaration of property, income, expenses and financial obligations. Now that this offense criminalized for it and set criminal penalties for centuries. 366¹ of the Criminal Code of Ukraine. Therefore, when deciding on bringing a person to administrative liability for knowingly submitting false information in the declaration of property, income, expenses and financial obligations must proceed from the fact that according to the claim. 6 Part 1 Art. 247 CAO proceedings of an administrative offense can not be started, and started shall be closed in the event of cancellation of the act that establishes administrative responsibility.

As for the definition of conflict of interest with the following. Legal regulation of conflict of interest made by legislative acts of Ukraine and international legal acts: Labor Code of Ukraine of 10.12.1971 (As amended), which limit family collaboration in the enterprise, institution, organization (art. 25¹); Code of Ukraine on Administrative Offences of 12.07.1984 (As amended), which established administrative liability for failing to report a conflict of interest (art. 172⁷); The Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» of 14 October 2014 № 1700-VII [3]; The Law of Ukraine «On civil service» 30.03.2015 № 2490 [4] and others.

The issue of conflict of interest is regulated by subordinate regulatory acts, including: the tender procedure for vacancies of civil servants, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine of 15.02.2002 Number 169 [5] General rules of conduct for public officials, approved by Order of the National Agency Ukraine on Civil service of 04.08.2010 214 number [6]. In addition, measures of prevention and settlement of conflicts of interest provided for in international instruments, including: the United Nations Convention against Corruption was on 31.10.2003 [7].

The definition of «conflict of interest» contained in the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» of 14 October 2014 № 1700-VII, which provides differentiation potential and actual conflicts of interest. In Art. 1 of the Act defines the term private interest – any interest in property or moral person, including due personal, family, or other pozasluzhbovymy friendly relationship with natural or legal persons, including those arising from membership or activities in civic, political, religious or other organizations; real conflict of interest – a conflict between private interest entity and its officers or representative powers that affect the objectivity or impartiality of decisions or to commit or non committing acts while performing these powers [3].

A property interest – the interest in maintaining or increasing the quality of real and personal property of the person or people close to her. Non interest – interest aimed at satisfying personal physical (biological), spiritual, moral, cultural, social or other non-material needs. A conflict of interest can occur not only when the said conflict

has actually affected the objectivity or impartiality of decisions (committing or non committing acts), but when it could potentially affect them.

According to Part 1 of Art. 65 of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» from 10.14.2014 № 1700-VII for corruption or corruption-related offenses persons referred ch. 1, Art. 3 hereof, brought to criminal, administrative, civil and disciplinary responsibility in accordance with the law [3].

Criminal liability for violation of the current legislation on conflict of interest is not installed. Administrative liability established by each type of administrative offense under article 172⁷ CAO «Violation requirements for prevention and settlement of conflict of interest»: p. 1 – face failure in cases prescribed by law and order of that it has a real conflict of interest; p. 2 – actions or decisions in a real conflict of interest; ch. 3 steps provided for in the first or second committed by a person who for years has been subjected to administrative penalty for the same violation. In this article, the real conflict of interest should understand the conflict between private interest entity and its officers or representative powers that affect the objectivity or impartiality of decisions or to commit or non committing acting in the exercise of these powers [3].

The subject of the offenses in this article are the persons referred to in items 1 and 2 of Article 3 of the Law of Ukraine «On prevention of corruption». But other violations of the current legislation on conflict of interest constitutes a breach of discipline, the commission of which can be applied disciplinary action as prescribed by law.

As for the close circle of persons having to provide information about their assets and expenditures. In Art. 1 of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» of 14 October 2014 № 1700-VII provides that close person – a person who live together, connected by common life and mutual rights and obligations of the parties specified in Article 3 of this Act (other than those reciprocal rights and obligations of the entity which does not have the character of family), including persons who live together but are not married, and – regardless of these conditions – husband, wife, father, mother, stepfather, stepmother, son, daughter, stepson, stepdaughter, brother, sister, grandfather, grandmother, grandfather, great-grandmother, grandson,

granddaughter, grandson, granddaughter, son, daughter, father, mother-in-law, father-in-law, mother-in-law, adoptive parent or adopted child, guardian or trustee, a person who is in the custody or guardianship of the said subject. The legal definition of the term «close relatives» clearly establishes the degree of relationship under which individuals are considered close, regardless of whether they live together or not. The term «close person» is used to determine the possibility (or ban) on the direct subordination of the right to accept gifts without restrictions and more. It should be noted that not considered close persons who although living together and share a life, but not in the nature of family relations [3].

Thus, the necessary conditions for referring people to a close is the presence of the essential characteristics: 1) a common residence; 2) connectedness common life; 3) the existence of reciprocal rights and obligations of the entities referred to in Article 3 of this Law. The absence of even one of these symptoms indicates that the person is not a person close to the specified subject.

Persons authorized to perform state functions or local government, set out in Part 1 of Art. 3 of the Law of Ukraine «On prevention of corruption». These include: a) the President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, his First Deputy and Deputy Prime Minister of Ukraine, First Vice Prime Minister of Ukraine, Vice Prime Minister of Ukraine, ministers, other leaders central authorities which are not members of the Cabinet of Ministers of Ukraine and their deputies, the Chairman of the security Service of Ukraine, the prosecutor General of Ukraine, the National bank of Ukraine, the President and other members of the Accounting Chamber, the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on human rights, Parliament Speaker ARC, Chairman of the Autonomous Republic of Crimea; b) people's deputies of Ukraine, deputies of the Verkhovna Rada of the Autonomous Republic of Crimea, deputies of local councils and village, town and city mayors; c) civil servants and officials of local government; d) military officials of the Armed Forces of Ukraine, State Service for Special Communications and Information Protection of Ukraine and other established under the laws of military units, except for military conscripts; e) The judges of the Constitutional Court of Ukraine, other professional judges, members of the disciplin-

ary inspectors High Qualification Commission of Judges of Ukraine, officials of the Secretariat of the Commission, the President, Vice-Presidents, Secretaries of sections of the High Council of Justice, and other members of the High Council of Justice, people's assessors and jurors (in the discharge of these functions); f) persons privates and officers of the State Penitentiary Service, Tax police entities and officers of civil protection units, the State Bureau of Investigation, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine; g) The officers and staff of the prosecutor's office, the Security Service of Ukraine, the State Bureau of Investigation, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, diplomatic service, state forest protection, state protection of natural areas, the central executive body that ensures the formation and implementation of state tax policy and public policy in the state customs; h) members of the National Agency for prevention of corruption; i) members of the Central Election Commission; j) the police; k) officials and officials of other state authorities, authorities of the Autonomous Republic of Crimea. In addition, for purposes of this Act to persons authorized to perform state functions or local government officials equated legal entities of public law [3].

So, based on the above, we can conclude that there is legislation in many conflicts which require urgent solution, and so further scientific research on this issue is necessary. Seeds of Hope is a clear definition of the legal technique of administrative liability for corruption.

Sources

1. Гаращук, В. М. Становлення корупційних відносин в Україні [Текст] / В. М. Гаращук // Корупція в Україні: питання протидії / І. М. Балакарева, В. І. Бенедик, В. М. Гаращук та ін. – Х., 2015. – С. 8–40.
2. Клімова, С. М. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення [Текст] : навч. посіб. / С. М. Клімова, Т. В. Ковальова, М. О. Тучак ; Нац. а-во України з питань держ. служби, НАДУ при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. управління. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2012. – 180 с.
3. Про запобігання корупції [Текст] : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Голос України. – 2014. – № 206.
4. Про державну службу [Текст] : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

5. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 15.02.2002 № 169 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 8. – Ст. 351.
6. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця [Текст] : наказ Голодержслужби України від 04.08.2010 № 214 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 90. – Ст. 3208.
7. Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 49. – Ст. 2048.

Я. С. Зелінська, В. О. Спасенко

Деякі аспекти адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією

На сьогодні корупція в Україні як антисоціальне явище зводить практично нанівець потенційну ефективність будь-яких економічних та соціальних програм держави, результативність управлінських рішень. З метою належного нормативного впорядкування суспільних відносин у сфері корупції особливої актуальності набуває необхідність тлумачення законодавчих дефініцій щодо корупції задля належного правозастосування норм чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Наразі актуальним є дослідження адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, які пов'язані з корупцією. З цього приводу у статті детально розглядається юридична природа зазначених правопорушень.

Правове регулювання адміністративної відповідальності у сфері корупції визначається в КУпАП, Податковому кодексі, Законі України «Про запобігання корупції» та ін. Адміністративна відповідальність настає за умови, що правопорушення не має такого ступеня суспільної шкоди, який вимагав би застосування кримінальної відповідальності.

Адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, – це діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені законом вимоги, заборони та обмеження, за яке законом встановлено адміністративну відповідальність.

У статті увага приділяється порушенню порядку подання декларацій. Відповідно до КУпАП порушення порядку подання декларації ототожнюється із несвоєчасним поданням декларації. Несвоєчасне подання декларації – це її подання після закінчення встановленого строку.

Однією із базових категорій у корупційних діяннях є «конфлікт інтересів». Правовою основою конфлікту інтересів є акти законодавства

України та міжнародно-правові акти. Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» конфлікт інтересів поділяється на два види – потенційний та реальний.

За вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку. Однак слід зазначити, що у чинному законодавстві не встановлена кримінальна відповідальність за порушення вимог щодо конфлікту інтересів, а передбачається адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

У статті визначається поняття «близькі особи», а також встановлюються умови віднесення осіб до близьких. Звертається увага, що відсутність хоча б однієї із умов віднесення осіб до близьких свідчить про те, що особа не є близькою особою для конкретного суб'єкта.

Отже, виходячи з вищезазначеного, можна дійти висновку, що наразі в законодавстві існує багато колізій, які потребують нагального вирішення, а тому подальші наукові розвідки з цієї проблематики є необхідними.

Ключові слова: корупція, адміністративна відповідальність, конфлікт інтересів, декларація.

Я. С. Зелинская, В. А. Спасенко

Некоторые аспекты административной ответственности за административные правонарушения, связанные с коррупцией

Анализируются вопросы административной ответственности за административные правонарушения, связанные с коррупцией. Детально рассмотрена юридическая природа указанных правонарушений. Акцентируется внимание на проблемных вопросах правоприменения в этой сфере. Рассмотрена дефиниция понятия «конфликт интересов». Определен круг субъектов, которые должны подавать информацию об имуществе.

Ключевые слова: коррупция, административная ответственность, конфликт интересов, декларация.

УДК 342.25:35.072.3

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

Деякі питання взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції

Розглянуто проблеми правового регулювання питань взаємодії органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції. Здійснено аналіз сутності та різновидів форм взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції. Наведено основні законодавчо закріплені форми взаємодії з урахуванням загальної класифікації форм на організаційні, контрольні, інформаційні та матеріально-фінансові. З урахуванням останніх тенденцій реорганізації правоохоронних органів показано особливості взаємовідносин органів місцевого самоврядування з різними органами – органами внутрішніх справ, про-

куратури, СБУ, судовими органами. Вказано на основні недоліки правового регулювання форм та методів взаємодії.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, взаємодія органів місцевого самоврядування, взаємодія органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами.*

Аналіз питання взаємодії органів місцевого самоврядування з правоохоронними, судовими, іншими органами широко досліджується в науці муніципального права [1–3]. Проблематиці взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами громадянського суспільства, правоохоронними органами приділяли увагу І. І. Бодрова, Т. Є. Колеснік, В. П. Корж, П. М. Любченко та інші науковці. Однак роботи вчених у цій сфері носять переважно вузькоспеціалізований характер, тобто аналіз практики взаємодії цих суб'єктів використовується як механізм для розгляду інших питань муніципального права. У той же час існує ряд проблем загального характеру, пов'язаних із проблемою зміни ролі та призначення ряду правоохоронних органів в Україні, удосконаленням їх діяльності, появою нових форм взаємовідносин тощо. Тому метою цієї статті є загальний аналіз взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції.

Деталізація питання щодо взаємодії вказаних суб'єктів вимагає дослідження зовнішнього вияву цих взаємовідносин. Тому особливої уваги потребує класифікація форм взаємовідносин публічно-владних інституцій. Взаємовідносини між цими суб'єктами відбуваються в умовах кооперації, оскільки між ними відсутні субординаційні зв'язки, елементи підпорядкованості в процесі їх функціонування. В окремих, передбачених законодавством випадках певний контроль здійснюється за результатами роботи відповідного органу влади, закріплюються особливості звітування керівництва щодо результатів діяльності.

З урахуванням правового статусу суб'єктів взаємодії у наукових джерелах запропоновано декілька різних підходів до класифікації форм взаємовідносин між ними, найбільш прагматичним серед яких слід визнати поділ на інформаційні, організаційні (інституційні), матеріально-фінансові, контрольні. Інколи ці форми конкретизуються та, зокрема, виділяються такі: а) координація зусиль у рамках виконання обласних програм, б) розроблення та реалізація комплексних (обласної, міських та районних) програм профілактики правопорушень, спільних заходів щодо мінімізації злочинного впливу на дітей та молодь, інших заходів, спрямованих на підвищення ефективності боротьби зі злочинністю, в) проведення спільних рейдів, профілактичних заходів, спрямованих на виявлення та припинення кримінальних правопорушень, г) участь у нарадах тощо.

За сучасних умов реформування правоохоронних органів влади виникає необхідність уточнення поняття «органи внутрішніх справ». Традиційно органами внутрішніх справ вважалися правозахисні органи державної виконавчої влади, які беруть участь у здійсненні функцій держави, спрямованих на забезпечення законності та правопорядку, захист від протиправних посягань на життя, здоров'я, права та свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства та держави. Проект закону про органи внутрішніх справ містить два взаємопов'язані терміни: внутрішні справи — до яких належать суспільні відносини, пов'язані із захистом прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, боротьбою зі злочинністю, охороною громадського порядку, забезпеченням громадської безпеки та безпеки дорожнього руху, а також у сферах захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, цивільного захисту та міграції (імміграції та еміграції), та органи внутрішніх справ — система органів виконавчої влади та військових формувань, які забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ [4].

На сьогодні, у зв'язку із реформуванням системи правоохоронних органів та запровадженням Національної поліції, чинне законодавство значно скорочує систему суб'єктів, які мають вищевказані ознаки, виконують відповідні функції та можуть бути віднесені до складу органів внутрішніх справ. До реформаційних процесів органами внутрішніх справ вважалися Міністерство внутрішніх справ та його територіальні органи управління. На сьогодні, відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України, воно є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах: а) забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг, б) захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, в) цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності, г) міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [5]. Значно змінилися призначення та функції територіальних органів МВС України. Система територіальних органів МВС України фактично позбавлена значної кількості правоохоронних функцій, тому досить складно їх відносити до системи органів внутрішніх справ. На сьогодні систему територіальних органів МВС України становлять Головний центр з надання сервісних послуг МВС України та територіальні центри з надання сервісних послуг МВС України.

Результатом реформування системи правоохоронних органів стало те, що переважно більшість функцій щодо забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку здійснює Національна поліція [6]. Втім цей суб'єкт виведений з системи органів внутріш-

ніх справ та не перебуває в системі Міністерства внутрішніх справ. Він лише частково спрямовується та скеровується Міністерством у його діяльності. Частина 2 ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» вказує, що діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України згідно із законом. У цілому ж Національна поліція відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» є самостійним центральним органом виконавчої влади [7]. Таким чином, поняття «органи внутрішніх справ» розпорошується між низкою суб'єктів, які мають різне функціональне призначення.

У той же час взаємовідносини в органах місцевого самоврядування виникають як із Міністерством внутрішніх справ України, так і з Національною поліцією.

Під час взаємодії МВС України та органів місцевого самоврядування простежуються переважно організаційні та інформаційні аспекти взаємовідносин. Так, згідно з Положенням про Міністерство внутрішніх справ України [5] МВС України забезпечує у випадках, передбачених законодавством, захист державних і власних інтересів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування (п. 42). Крім того, МВС України має право отримувати в установленому порядку безоплатно від органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали (ч. 6 п. 2). Органи місцевого самоврядування зобов'язані виконувати накази МВС України, прийняті в межах повноважень, передбачених законом.

Питання взаємовідносин органів місцевого самоврядування із Національною поліцією більше знаходяться у площині матеріально-фінансового, організаційного та інформаційного спрямування. Так, згідно із Законом України «Про Національну поліцію» [6] поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту

прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку.

Взаємовідносини з органами місцевого самоврядування виникають також у процесі призначення та звільнення поліцейських. Зокрема Закон вимагає отримання погодження про призначення на посаду поліцейського від органу місцевого самоврядування у встановлених випадках. Крім того, місцева рада відповідно до вищевказаного Закону має право прийняти резолюцію недовіри керівнику поліції (ст. 87). При цьому поліцейський, який є керівником органу (підрозділу) поліції, відстороняється від виконання службових обов'язків у разі прийняття відповідною місцевою радою резолюції недовіри з призначенням службової перевірки або звільняється з посади. У разі залишення такої особи на посаді після проведення службової перевірки, місцева рада може повторно розглянути питання про недовіру та кількістю голосів у 3/4 прийняти остаточне рішення про звільнення такої особи.

Питання про висловлення резолюції недовіри розглядається обласною, районною або міською радою за результатами оцінки діяльності органу поліції. Питання недовіри стосується лише керівників органів (підрозділів) поліції. Таке рішення приймається кваліфікованою більшістю складу ради (не менше 2/3) та не може бути прийняте протягом року з моменту призначення керівника поліції.

До організаційних форм взаємовідносин органів Національної поліції та місцевого самоврядування належить і те, що керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням.

Матеріально-фінансовими формами взаємовідносин є обов'язок виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад надати безоплатно органам і підрозділам поліції службові

приміщення, обладнані меблями і засобами зв'язку, транспорт та інші матеріально-технічні засоби.

Питання взаємовідносин місцевого самоврядування та органів прокуратури регламентовані Законом України «Про прокуратуру» [8]. Однак норми цього Закону, які стосуються питань взаємовідносин, є дещо суперечливими з точки зору сфери здійснення публічно-владної діяльності. Так, ч. 3 ст. 23 Закону вказує, що прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу. Виникає питання, за яких умов захист інтересів держави може здійснювати орган місцевого самоврядування. З нашого погляду, можливий лише один випадок, коли органи місцевого самоврядування у своїй діяльності можуть зачіпати інтереси держави — це питання реалізації ними делегованих від органів державної влади повноважень. Втім це питання викликає значні практичні проблеми. У зв'язку з цим маємо ряд заяв від органів місцевого самоврядування, в тому числі конституційне звернення від Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення ст. 23 Закону України «Про прокуратуру».

Крім того, прокурор має право витребувати за письмовим запитом, ознайомлюватися та безоплатно отримувати копії документів і матеріалів органів місцевого самоврядування, отримувати від посадових та службових осіб органів місцевого самоврядування усні або письмові пояснення.

Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» встановлює, що повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення депутату місцевої ради може бути здійснено відповідно Генеральним прокурором України, заступником Генерального прокурора України, керівником відповідної регіональної прокуратури [9]. При цьому такий прокурор зобов'я-

заний повідомити про це відповідну місцеву раду не пізніше наступного робочого дня з дня повідомлення депутата про підозру.

У свою чергу, органи місцевого самоврядування забезпечують розташовані на їх території органи та установи прокуратури відповідними службовими приміщеннями на умовах оренди.

Ряд взаємовідносин у органів місцевого самоврядування виникають з органами Служби безпеки України. Згідно з ч. 3 ст. 18 Закону України «Про Службу безпеки України» [10] органи місцевого самоврядування сприяють Службі безпеки України, її органам і підрозділам у вирішенні житлових та інших соціально-побутових проблем, забезпеченні транспортом і зв'язком.

Служба безпеки України має право подавати органам місцевого самоврядування обов'язкові для розгляду пропозиції з питань національної безпеки, у тому числі із забезпечення охорони державної таємниці та одержувати в установленому законодавством порядку за письмовими запитами керівника органу або оперативного підрозділу Служби безпеки України інформацію з автоматизованих інформаційних і довідкових систем та банків даних, створюваних органами місцевого самоврядування України.

Згідно з ч. 2 ст. 13 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Згідно з ч. 3 ст. 95 Закону член органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо суддів, має право отримувати за письмовим запитом від органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб необхідну для проведення перевірки інформацію. Відповідні інформаційні повноваження має Вища кваліфікаційна комісія суддів України. Згідно з ч. 7 ст. 126 Закону збори суддів можуть звертатися з пропозиціями

щодо питань діяльності суду до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які зобов'язані розглянути ці пропозиції і дати відповідь по суті.

Рада суддів України має право звертатися з пропозиціями щодо питань діяльності судів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у тому числі з питань забезпечення безпеки суддів (ч. 5 ст. 131).

Крім того, згідно зі ст. 136 Закону органи місцевого самоврядування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, забезпечують службовим житлом за місцем знаходження суду суддів, призначених на посаду до Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищого спеціалізованого суду, апеляційного, місцевого суду та потребуючих поліпшення житлових умов.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює надзвичайно важливий принцип – судового захисту прав місцевого самоврядування (ст. 4). Відповідно до нього 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. Рішення, прийняті органом місцевого самоврядування відповідно до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ч. 10 ст. 59), «Про органи самоорганізації населення» [11] (ч. 3 ст. 20), можуть бути оскаржені до суду. В такому випадку орган місцевого самоврядування буде виступати стороною в судовому процесі в рамках адміністративного судочинства. Крім того, за рішенням суду можуть бути достроково припинені повноваження органу самоорганізації населення.

Згідно із Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» суд, який обрав запобіжний захід стосовно депутата місцевої ради, повідомляє про це відповідну місцеву раду не пізніше наступного робочого дня з дня застосування запобіжного заходу.

Органи місцевого самоврядування взаємодіють з Міністерством юстиції України, зокрема останнє надає їм методичну допомогу з питань, що стосуються надання безоплатної первинної правової допомоги, здійснює державне регулювання нотаріальної діяльності, зокрема встановлює умови допуску посадових осіб органів місцевого самоврядування, уповноважених на вчинення нотаріальних дій, передбачених законом до провадження нотаріальної діяльності, забезпечує проведення спеціальної перевірки відомостей щодо наявності корпоративних прав у осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій місцевого самоврядування, отримувати безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали.

Накази Мін'юсту, видані у межах повноважень, передбачених законом, обов'язкові для виконання органами місцевого самоврядування.

Крім того, органи місцевого самоврядування також зацікавлені у взаємовідносинах з органами юстиції. Зворотний зв'язок виникає у випадках реєстраційних відносин. Так, згідно з ч. 2 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань. Відповідні функції згідно з Положенням про Міністерство юстиції України [12] здійснює Мін'юст та його територіальні органи.

У той же час слід вказати, що питання правового регулювання взаємовідносин органів місцевого самоврядування з правоохоронними органами не є досконалим, пов'язане з рядом проблем. Так, законодавство не встановлює вичерпного переліку форм взаємодії, тому досить складно встановити всі існуючі напрями. Крім того, потребують удосконалення організаційні та інформаційні форми взаємодії, способи узгодження позицій

між органами місцевого самоврядування та органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції.

Список використаних джерел

1. Павліченко, В. М. Організаційно-правові засади взаємодії міліції з органами місцевого самоврядування у сфері підприємницької діяльності [Текст] / В. М. Павліченко // Право і Безпека. – 2012. – № 1. – С. 95–99.
2. Назар, Ю. С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень [Текст] : монографія / Ю. С. Назар. – Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. – 160 с.
3. Колеснік, Т. Є. Особливості взаємодії органів прокуратури з іншими органами державної влади в Україні [Текст] / Т. Є. Колеснік // Право і суспільство. – 2015. – № 3. – С. 14–21.
4. Проект Закону України «Про органи внутрішніх справ України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54672.
5. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 28.10.2015 № 878 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 89. – Ст. 2972.
6. Про Національну поліцію [Текст] : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 10.09.2014 № 442 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.
8. Про прокуратуру [Текст] : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
9. Про статус депутатів місцевих рад [Текст] : Закон України від 11.07.2002 № 93-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.
10. Про Службу безпеки України [Текст] : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
11. Про органи самоорганізації населення [Текст] : Закон України від 11.07.2001 № 2625-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.

12. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 01.07.2014 № 228 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 54. – Ст. 1455.

А. Ю. Лялюк

**Некоторые вопросы взаимодействия органов
и должностных лиц местного самоуправления
с органами внутренних дел, прокуратуры,
Службы безопасности, судебными органами
и органами юстиции**

Рассмотрены проблемы правового регулирования вопросов взаимодействия органов и должностных лиц местного самоуправления с органами внутренних дел, прокуратуры, Службы безопасности, судебными органами и органами юстиции.

Осуществлен анализ сущности и разновидностей форм взаимоотношений органов местного самоуправления с органами внутренних дел, прокуратуры, Службы безопасности, судебными органами и органами юстиции. С учетом общей классификации форм на организационные, контрольные, информационные и материально-финансовые приведены основные законодательно закрепленные формы взаимодействия. На основании последних тенденций реорганизации правоохранительных органов показаны особенности взаимоотношений органов местного самоуправления с различными органами – органами внутренних дел, прокуратуры, Службы безопасности Украины, судебными органами. В аспекте выделенных форм взаимодействия указаны конкретные полномочия органов местного самоуправления, а также правоохранительных органов, направленные на взаимодействие их друг с другом. При этом названы проблемы реализации отдельных полномочий в данной сфере, связанные с недостатками правового регулирования, сложностями в отсутствии комплексного подхода к закреплению данных полномочий.

Указаны основные недостатки правового регулирования форм и методов взаимодействия органов местного самоуправления с органами внутренних дел, прокуратуры, Службы безопасности Украины, судебными органами.

Ключевые слова: *местное самоуправление, взаимодействие органов местного самоуправления, взаимодействие органов местного самоуправления с правоохранительными органами.*

O. Yu. Lyalyuk

**Some questions of interaction between bodies
and officials of local self-government and the bodies
of the Interior, the Prosecutor's Office, the Security Service
and the judicial authorities**

The article deals with the problems of legal regulation of interaction of bodies and officials of local self-government with the bodies of the Interior, the Prosecutor's Office, the Security Service, the judiciary and the judicial authorities.

Shows the scientific literature on the issues of interaction of local authorities with law enforcement. It is indicated that the work of scientists in general are concentrated on specific aspects of the question of interaction of local authorities with law enforcement, and the study of this question, as a rule, are a mechanism to achieve other scientific purposes.

The analysis of the nature and varieties of forms of mutual relations of local authorities with the police, the prosecutor's office, the Security Service, the judiciary and the judicial authorities. In view of the general classification in the organizational, checklists, information, material and financial forms, are the main forms of cooperation laid down by law. Based on recent trends in restructuring of law enforcement agencies showing particular relations of local governments with various bodies – bodies of the Interior, the Prosecutor's Office, the Security Service of Ukraine, the judicial authorities. In the aspect of selected forms of cooperation provide specific powers of local governments, as well as law enforcement agencies aimed at their interaction with each other. At the same time called the problem of realization of certain powers in this area related to the regulatory shortcomings, difficulties in the absence of an integrated approach to securing these powers.

Particular emphasis in the article is on the analysis of the regulatory framework, since it was the latter is a defining element of the system of the existing forms of cooperation. In this connection, analyzes the legislation regulating the activity of a number of law enforcement agencies – the Interior Ministry of Ukraine, the National Police, as well as the Ukrainian Security Service, prosecutors and the judiciary. This legislation contains a number of special rules that reinforce the shape and order of interaction with local authorities.

The shown are the main shortcomings of legal regulation of the forms and methods of cooperation between local self-government with the bodies of the Interior, the Prosecutor's Office, the Security Service of Ukraine, the judicial authorities.

Keywords: *local self-government, local self-government interaction, the interaction of local governments with law enforcement bodies.*

УДК 342.1:352(94)

К. О. Закоморна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Становлення конституційно-правової моделі місцевого управління в Австралійському Союзі

Розглянуто генезу конституційно-правової моделі місцевого управління в Австралійському Союзі. Визначено роль місцевого управління в конституційному процесі на трьох етапах розвитку цього інституту. Висвітлено специфіку конституційно-правового регулювання взаємин Союзу, суб'єктів федерації та локального управління. Розкриті тенденції розвитку організації влади на місцях на сучасному етапі в Австралійському Союзі.

Ключові слова: Австралійський Союз, конституційно-правова модель, конституційний процес, місцеве управління, організація влади на місцях, Основний закон.

Сучасний етап вітчизняного державного будівництва характеризується проведенням конституційно-правових перетворень у сфері організації публічної влади. Одним із пріоритетних напрямів цього реформування є децентралізація влади, яка дозволяє створити умови для найповнішого й оперативного ви-

явлення та задоволення потреб населення, а також зробити місцеве самоврядування дієвою формою територіальної самоорганізації, самодіяльності, саморегулювання та самоконтролю [1]. Гострі дискусії в наукових і політичних колах щодо механізмів деконцентрації влади зумовлюють попит на продовження пошуків оптимальної конституційно-правової моделі організації влади на місцях. У зв'язку з цим на особливу увагу заслуговує унікальний досвід діяльності місцевого управління в Австралійському Союзі, адже в цій країні саме місцеве управління стало засобом забезпечення щоденного ефективного функціонування громади, каталізатором утворення місцевої самобутності та соціальної згуртованості, а також виконавцем регуляторних завдань, які в силу їх локалізованого характеру та різноманітної природи є складними для держави [2].

Як свідчить аналіз вітчизняної доктрини муніципального права, проблеми організації та діяльності публічної влади на місцях в Австралійському Союзі досліджені досить фрагментарно. Зокрема, варто відмітити видання «Світові моделі державного управління: досвід для України», в якому розглядається управління на загальнодержавному та на рівні адміністративно-територіальних одиниць Австралії [3]. Українські вчені (І. І. Бодрова, П. М. Любченко, В. Ф. Погорілко, С. Г. Сербогіна, Ю. М. Тодика й ін.) у своїх ґрунтовних працях акцентують на різноманітних аспектах організації муніципальної влади в європейських країнах і в Україні. Тому в контексті обраної тематики доцільно вивчити роботи австралійських дослідників (С. Беннетта, Б. Доллері, Л. Мегарріті, Л. Рота, Ч. Сондерса й ін.).

Зважаючи на викладене вище, метою статті є розкриття особливостей становлення конституційно-правової моделі місцевого управління в Австралійському Союзі.

В австралійській доктрині склалася точка зору про те, що парадигму місцевого управління доречно оцінювати через призму його розвитку протягом трьох еволюційних етапів [2]. Не можна не підтримати цю думку, адже саме розгляд організації та діяльності органів місцевої влади на певному етапі дозво-

ляє висвітлити внесок публічних інституцій у хід становлення засад конституційного правління в цій країні.

Етап I «Колоніальна ера» (1840–1940) відображає місцеве управління як один з інструментів досягнення консенсусу в ході формування підвалин державності. Коріння місцевого управління в Австралії сягає конституційної історії окремих колоній. Так, перші муніципальні ради були обрані в Аделаїді в 1840 р., у Сідней і Мельбурні – в 1842 р., а протягом 50-х рр. XIX ст. процес створення виборних місцевих рад охопив територію всіх шести колоній. Разом з тим Конституція Австралійського Союзу 1901 р., перетворивши колонії в штати, не відобразила існуючу систему локальної влади. Хоча у науці муніципального права загально визнано, що закріплення системи місцевого самоврядування в Основному законі свідчить про визнання відповідальності держави за управління на місцях. Проте, за оцінкою австралійських науковців, відсутність в Конституції 1901 р. гарантій функціонування місцевого управління абсолютно виправдана [2; 4; 5].

По-перше, враховуючи неоднакове економічно-фінансове становище місцевих громад, на момент прийняття Основного закону серед членів Союзного Конвенту не було досягнуто згоди щодо одноманітних функцій муніципалітетів. По-друге, утворення федеративної держави відбувалося через укладання договору між майбутніми штатами та розробку взаємоузгоджених принципів існування Союзу. Оскільки на той час статус локальної влади вже визначали колоніальні парламенти, розробники національного Основного закону вирішили не змінювати встановлений статус-кво і таким чином зберегти владний баланс. По-третє, призначення Конституції полягало в утворенні правових меж функціонування органів державної влади. Тому невключення місцевого управління до тексту Основного закону підкреслювало відокремленість муніципальної влади від державної.

На етапі II «Роки розширення» (1945–2000) у силу зростаючих соціальних потреб населення відбувається трансформація традиційних для місцевого управління послуг. До звичайної

функції – розпорядження власністю – додається такий напрям діяльності, як участь у розвитку соціальної інфраструктури територіальної громади. Враховуючи те, що муніципалітетам не вистачало власних фінансових можливостей для покращення якості життя, союзна влада почала проводити політику надання прямих субсидій. Існуюче де-факто перетворення взаємин Союзу, штатів і місцевого управління привело до необхідності проведення конституційної реформи. Тому в 1974 р. за ініціативою Союзного Уряду на всенародне голосування було винесено дві поправки до Конституції 1901 р.: 1) зміна ст. 51, яка б дозволяла національному Парламенту приймати закони щодо запозичення грошей для органів місцевого управління; 2) внесення нової ст. 96-А (про право національного Парламенту надавати фінансову допомогу будь-якому муніципалітету). Надалі у 1988 р. на референдумі вирішувалося питання про введення в Основний закон ст. 119-А, яка зобов'язувала штати підтримувати систему місцевого управління [2]. Зважаючи на значний спротив регіональних політиків, які переконували виборців у тому, що ці конституційні поправки дозволять Союзу втручатися в місцеві справи та позбавлять муніципалітети свободи дій, на першому референдумі зміни схвалили тільки 46,8 % громадян, а на другому – 33,6 % [6].

Провал процесу конституційного визнання безпосередньої союзної фінансової допомоги та фактичне збільшення фінансових грантів (протягом 70-х рр. ХХ ст. державні внески зросли з 7,5 млн до 165 млн доларів) спонукав Союзний Уряд шукати шляхи до регламентації даної процедури на законодавчому рівні. Зокрема, в Акті про місцеве управління (надання фінансової допомоги) (1995) запроваджено уніфіковані механізми надання фінансових грантів – компонент загального призначення та ідентифікований місцевий компонент (статті 9, 12). Передача грантів відбувається на основі таких національних принципів, як горизонтальне вирівнювання, посилений нейтралітет, мінімальний грант, врахування інтересів корінного населення та ін. (ст. 6) [7]. За даними Департаменту інфраструктури та регіонального розвитку, з 1974 до 2016 р. Союз вклав більше 46 млрд дол.

в рамках програми фінансової допомоги місцевим органам влади [8].

На відміну від національного рівня, у штатах на II етапі розвитку місцеве управління отримує конституційне визнання. За оцінкою австралійських науковців, «каталізатором цих змін» стала резолюція, яка була передана до Конституційної Конвенції Союзу, яка проходила в 1976 р. в Хобарті [4]. В австралійській доктрині даний стан конституційної регламентації вважається доцільним, оскільки забезпечення на рівні Конституцій штатів принципу виборності муніципалітетів і гарантій від свавільного розпуску є ефективнішим захистом їх статусу [5]. В Конституціях п'яти штатів з'являються універсальні положення щодо місцевого управління: орган, який належним чином обрано; орган, який має повноваження, передбачені законодавчим органом штату; орган, відповідальний за добре (найкраще) управління конкретним районом (агеа) штату (Конституції Західної Австралії (ст. 52), Квінсленду (ст. 71), Нового Південного Уельсу (ст. 51), Південної Австралії (ст. 64-А), Тасманії (ст. 45-А)) [9]. Щодо Конституції шостого штату – Вікторії, то вона є єдиною, яка, по-перше, визначає роль місцевого управління як особливу та важливу ланку управління, що складається з демократично обраних рад (ст. 74-А (1)), по-друге, досить докладно встановлює компетенцію місцевих рад (ст. 74-А (1А), ст. 74-В (1)), по-третє, передбачає розпуск муніципалітету тільки на підставі акта Парламенту штату (ст. 74-В (2)), по-четверте, фіксує вичерпний перелік питань щодо діяльності місцевих рад, котрі регламентуються законодавчим органом влади штату (ст. 74-В (3)) [10]. За думкою австралійського дослідника Ч. Сондерса, із Конституцій шести штатів лише Основний закон Вікторії має посиленний захист місцевого управління. Разом з тим жодна з Конституцій суб'єктів федерації не гарантує місцевому управлінню належного фінансування. Причину відсутності сильних конституційних гарантій науковець бачить в існуванні певної напруженості між легітимністю місцевого управління та відповідальністю держави за дію місцевих органів влади. Втім, у підсумку, підкреслює він, навіть недостатнє конституційне забез-

печення не надає шансів для демонтажу місцевого правління в штатах [5].

Крім того, однією з правових гарантій ефективної діяльності органів місцевого управління стало прийняття парламентами штатів законів, які регулюють статус муніципалітетів (Акт про місцеве управління в Вікторії (1989), Акт про місцеве управління в Західній Австралії (1995), Акт про місцеве управління в Квінсленді (2009) та ін.). Зміст указаних законів відображає унікальний шлях становлення муніципальної влади в кожному штаті. Спільною рисою цих актів є запровадження системи місцевого управління відповідно до географічних особливостей та щільності населення, а також надання радам кожного рівня юрисдикції щодо управління закріпленою за ними територією.

Щодо становлення місцевого управління як конституційно-правового інституту в Північній Території та Австралійській Столичній Території, то його хід значно відрізняється від процесу конституційного визнання місцевого управління в штатах. У Північній Території діє Акт про місцеве управління (1978), який розглядається як кульмінація сторічної боротьби корінного населення (аборигенів) за право на самоврядування, оскільки встановлює право виборних рад приймати відповідальні та зважені рішення, розвивати сильне та згуртоване соціальне життя для жителів, розподіляти ресурси на соціально-справедливій та стійкій основі тощо (ст. 11). У той же час Управляючий, який призначається Генерал-губернатором, є представником Союзного Уряду та правомочний встановлювати частину Території як область місцевого управління або скасовувати такий статус, визначати область місцевого управління як муніципалітет, регіон або графство, перетворювати муніципалітет у графство або графство в муніципалітет, муніципалітет у регіон або регіон у муніципалітет (ст. 9) [11].

На відміну від Північної Австралії, в Австралійській Столичній Території процес формування органів місцевого управління не отримав поширення. Причому створення місцевих органів не підтримало населення цієї Території на консультативному референдумі (1978). Надалі, у зв'язку зі збільшенням населення до 270 000 осіб, Союзний Уряд вирішив запровадити

для Території власну систему управління, яка регламентується законами, прийнятими Парламентом Союзу (Акт про самоврядування, Акт про вибори, Акт про планування і управління землею й ін.) [12]. Аналіз указаних актів свідчить про те, що в цій Території представницькі місцеві органи влади не створені. Функції, класичні для муніципалітетів, виконують Законодавча Асамблея та Уряд [13]. Наприклад, наданням щоденних міських послуг займається урядовий Департамент території та муніципальних послуг [14].

На початку XXI ст. починає відлік третій етап розвитку місцевого управління в Австралійському Союзі, для якого властиві різновекторні тенденції. По-перше, загострюються протиріччя у взаєминах між органами влади штатів і місцевого управління. Як правило, проблеми виникають у зв'язку з правом урядів суб'єктів федерації об'єднувати муніципалітети, вирішувати спірні земельні та будівельні питання і визначати розмір та призначення фінансової допомоги. По-друге, існування муніципалітетів з обмеженими фінансовими можливостями, старіння інфраструктури, нестача кваліфікованого персоналу та висока залежність від субсидій Союзу та штатів не сприяє ефективній діяльності муніципалітетів. По-третє, на цьому фоні підвищується роль австралійської Асоціації органів місцевого управління (далі – АОМУ) як потужного представника інтересів місцевого управління на національному рівні. Зокрема, Союзний Уряд залучає директора АОМУ до участі в розробці питань державного значення (приміром, політики у сфері конкуренції). За твердженням австралійських науковців, внаслідок цього місцеве управління стає фактичним третім рівнем у системі державної влади і тим самим по суті трансформує конституційну модель федералізму [2].

Усвідомлення необхідності змін у сфері місцевого управління втілюється в проведенні структурних реформ. Наприклад, у Квінсленді Акт про місцеве управління (реалізація реформ) (2007) передбачив проведення в 2008 р. муніципальних виборів у 72 радах замість 156 існуючих та значне скорочення кількості муніципальних радників. У результаті реформи 2008 р. в Північній Території кількість місцевих рад зменшилися з 59

до 16, а число обраних членів скоротилося з 560 до 153 осіб [15]. У Південній Австралії наразі стоїть питання про продовження реформи 1997 р., підсумком якої стало зниження чисельності місцевих рад з 119 до 69 [16]. Разом з тим ці структурні реформи в австралійській доктрині оцінюються неоднозначно. Позитивною стороною називають проведення об'єднання у точній відповідності до законодавства та політичних пріоритетів [17]. У свою чергу К. Хієфілд та В. Доллері зауважують, що дебати про необхідність економічної ефективності та покращення сервісних послуг місцевих рад затьмарили їх головну функцію – представляти інтереси громади на локальному рівні. Науковці вказують на втрату великими комунальними одиницями репрезентативності як головної цінності демократії [18].

Одночасно на третьому етапі продовжується обговорення необхідності модернізації тексту Конституції Союзу. У 2012 р. створений у Парламенті Союзу Об'єднаний комітет з конституційного визнання місцевого управління розробив проект поправки до ст. 96 Конституції Союзу, який передбачив пряме фінансування Союзом діяльності місцевого управління [19]. А у 2013 р. Прем'єр-міністр оголосив про намір винести на всенародне обговорення даний білл. Зважаючи на те, що дата проведення референдуму збігалася з датою проведення федеральних виборів, а останні були проведені раніше запланованого терміну, референдум не відбувся. На сьогодні АОМУ продовжує роботу над конституційною реформою [20]. За твердженням австралійських науковців, справжня причина скасування цього референдуму полягала у відсутності консенсусу щодо концепції конституційно-правової моделі місцевого управління. За їх оцінкою, наслідки даної конституційної реформи мають неоднозначний вплив як на функціонування місцевого управління, так і на розвиток конституційної демократії в країні. До позитиву відносять: посилений захист від свавілля урядів штатів, широкий доступ до достатніх ресурсів для ефективного виконання функцій, збереження локальної ідентичності та автономії громад. Скептики конституційної реформи пророкують подальше загострення конфліктів між штатами і муніципалітетами та остаточне перетворення останніх у третій ешелон державної

влади, що в перспективі спричинить порушення владного балансу в напрямі централізації влади [2; 4].

Отже, на підставі викладеного вище можна дійти таких висновків. На трьох етапах свого розвитку інститут місцевого управління займає важливе місце в ході становлення системи конституційного правління в Австралійському Союзі. Особливістю конституційно-правової моделі місцевого управління в цій країні є: відсутність фіксації статусу локальної влади в Основному законі Австралії; закріплення в законодавстві Союзу уніфікованих механізмів надання субсидій; встановлення в Конституціях суб'єктів федерації основних гарантій незалежності місцевого управління; визначення в законодавстві шести штатів і Північної Території автономії муніципалітетів. На сучасному етапі розвиток місцевого управління характеризується такими тенденціями, як: проведення значних структурних реформ, збільшення фінансової залежності від Союзу та суб'єктів федерації, зростання ролі муніципалітетів у процесі прийняття загальнодержавних рішень.

Список використаних джерел

1. Серьогіна, С. Г. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / С. Г. Серьогіна. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/activities/reports/id/>.
2. Megarrity, L. Local government and Commonwealth: an evolving relationship [Електронний ресурс] / L. Megarrity. – Режим доступу: http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/gr/gr1011/11RP10.
3. Світові моделі державного управління: досвід для України [Текст] / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка, П. І. Крайніка, Х. М. Дейнеги. – К. : НАДУ, 2012. – 612 с.
4. Roth, L. Constitutional recognition of local government [Електронний ресурс] / L. Roth. – Режим доступу: <http://www.parliament.nsw.gov.au/prod/parliament/publications.nsf/>.
5. Saunders, Ch. Constitutional recognition of local government in Australia [Електронний ресурс] / Ch. Saunders // The place and role of local government in federal systems. – Johannesburg Republic of South Africa: Published by: Konrad-Adenauer-Stiftung. – Режим доступу: http://www.kas.de/wf/doc/kas_8271-544-2-30.pdf.

6. Bennett, S. Constitutional referenda in Australia [Електронний ресурс] / S. Bennett, S. Brennan. – Режим доступу: <http://www.aph.gov.au/>.
7. Local government (financial assistance) Act 1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/lga1995342/.
8. Financial Assistance Grant to Local Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://regional.gov.au/local/assistance/>.
9. Expert panel on Constitutional recognition of local government. Final report. December 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rdapilbara.org.au/publications/>.
10. Constitution act 1975 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.austlii.edu.au/au/legis/vic/consol_act/ca1975188/s74b.html.
11. Local Government Act (NT) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.austlii.edu.au/au/legis/nt/consol_act/lga182/.
12. The establishment of self-government in the ACT [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.act.gov.au/learn-about-the-assembly/fact-sheets/self-government>.
13. Australian Capital Territory (Self-Government) Act 1988 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.comlaw.gov.au/Details/C2014C00617/Html/Text#_Точ396211269.
14. ACT Government. Territory and Municipal Services Directorate [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tams.act.gov.au/home>.
15. About local government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lgant.asn.au/about_local_government.
16. Amalgamation of South Australian councils top priority for Property Council's new coalition [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.abc.net.au/news/>.
17. De-amalgamation in Queensland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lgc.govt.nz/the-reorganisation-process/de-amalgamation>.
18. Hearfield, C. Representative Democracy in Australian Local Government [Електронний ресурс] / C. Hearfield, B. Dollery // Commonwealth Journal of Local Governance. Issue 2: January 2009. – Режим доступу: <http://epress.lib.uts.edu.au/ojs/index.php/cjlg>.
19. Joint Select Committee on Constitutional Recognition of Local Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aph.gov.au/>.
20. Early election cancels referendum on local government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://councilreferendum.com.au>.

Е. А. Закоморная

**Становление конституционно-правовой модели
местного управления в Австралийском Союзе**

Рассмотрен генезис конституционно-правовой модели местного управления в Австралийском Союзе. Определена роль местного управления в конституционном процессе на трех этапах развития этого института. Освещена специфика конституционно-правового регулирования отношений Союза, субъектов федерации и локального управления. Раскрыты тенденции развития организации власти на местах на современном этапе в Австралийском Союзе.

Ключевые слова: Австралийский Союз, конституционно-правовая модель, конституционный процесс, местное управление, организация власти на местах, Основной закон.

К. О. Zakomorna

**The formation of the constitutional and legal model
of the local government in Australia**

One of priorities of the modern constitutional reform in Ukraine is decentralization of the power. Acute debates in scientific and political circles respect of mechanisms of these changes to demanding continuing of searches for the optimal constitutional and legal model of local power. On the special attention deserves the unique experience of the local government in Australia, because this institute is means of providing the effective daily work of the community.

Fundamentals of the organization and activities of local power in Australia in the Ukrainian doctrine have been researched quite fragmentary. Problems of municipal authorities to fully and comprehensively have been discovered in the writings of Australian scientists (C. Hearfield, B. Dollery, L. Megarrrity, L. Roth, Ch. Saunders).

The purpose of the article is revealing features of the formation of the constitutional and legal model of the local government in Australia.

The formation of the constitutional and legal model of the local government in Australia rationally assess in the light of its development during three evolutionary stages. The stage I «colonial era» (1840–1940) reflects the local government as the mean to achieve the consensus in establishing foundations of the sovereignty. However, the Constitution of Australia (1901) did not reflect the existing system of the local government. On the stage II «expansion years»

(1945–2000) because of the growing social needs of the population the traditional local government services have been transformed. At the same time, municipalities did not have own resources to improve the quality of the life, therefore the Federal government began the policy of direct subsidies. The «de facto» transformation of relationship of the Union, states and local government led to need for the constitutional reform. First, the federal Local government (financial assistance) Act 1995 introduced unified mechanism to provide financial grants – the component of general purpose and the identified local component. Second, the local government the constitutional recognition at the state level was received. Third, parliaments of the Australian states and the Northern Territory adopted laws about the status of municipalities (Local Government Act 1989 (Vic), Local Government Act 1999 (SA), Local Government Act 1995 (WA) and other). These Acts reflected the unique way of the formation of municipal government in states and established the system of the local government according to geographic characteristics and the population density. The third stage of the development of the local government (the beginning XXI century) characterized by the influence of the local government at the transformation of the current federalism model in Constitution of Australia.

Thus, on all stages of the development the local government plays an important role in the establishment of the constitutionalism in Australia. Features of the constitutional and legal model of the local government in this country are: the absence of the fixed status of local authorities in the Basic Law of Australia; the consolidation in the federal legislation of standardized subsidy mechanisms; the establishment in constitutions of states of basic guarantees of the independence of the local government; the definition in legislation six states and the Northern Territory the autonomy of municipalities. At the present time the development of the local government characterized by following tendencies, as: the realization structural reforms; the increase of the financial dependence on the Union and states; the growth of the role of municipalities in the process of the decision making.

Keywords: Australia, the Basic Law, the constitutional and the legal model, the constitutional process, the local government, the local government organization.

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

Порядок вирішення колективного трудового спору як форма колективного захисту прав та інтересів працівників

Досліджено питання щодо ролі, особливостей та значення встановленого Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» порядку вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) як однієї із правових форм колективного захисту прав та інтересів найманих працівників і засобу забезпечення соціальної стабільності у суспільстві в умовах його реформування. Досліджено формування та етапи розвитку законодавства України про колективні форми захисту прав та інтересів працівників. Здійснено аналіз законодавства, яке регулює відносини з вирішення трудових спорів, визначено стадії процесу вирішення трудових спорів та їх особливості. Здійснено порівняння демократичної форми колективного захисту прав та інтересів працівників з іншими формами, визначено її характерні риси.

Ключові слова: колективний трудовий спір, колективні форми захисту прав та інтересів, примирна комісія, посередник, трудовий арбітраж, страйк, юрисдикційний процес, Національна служба посередництва і примирення.

Реформування усіх сфер українського суспільства супроводжується соціальною нестабільністю, різноманітними кризовими явищами, які особливо гостро виявилися у сфері праці. Зокрема, зміна форм власності, реорганізація, банкрутство та ліквідація підприємств за відсутності ефективного правового захисту працівників спричинили зміну істотних умов та оплати праці, зменшення рівня зайнятості працездатного населення, безробіття тощо [1, с. 78; 2; 3]. Так, отримання роботодавцями за рахунок працівників «швидких» надприбутків спричинило такі аномальні соціальні явища у сфері праці, як заборгованість із виплати заробітної плати, «тіньова» зайнятість та «нелегальна» виплата заробітної плати, інші форми дискримінації прав працівників. Такі зміни зумовили розвиток нігілістичних поглядів на право, негативне ставлення до правових форм організації трудових відносин, свідоме ігнорування вимог трудового законодавства та зневажливе ставлення до права. Систематичне невизнання та порушення роботодавцями соціально-трудова прав та інтересів працівників в умовах відсутності ефективної системи правової допомоги та гарантій здійснення права на справедливий суд часто ставлять працівників у безправне становище, а праця нерідко набуває ознак позаекономічного примусового характеру [4; 5; 6].

Працівники нерідко вдаються до крайніх, неправових, стихійних форм вирішення трудових спорів, що перетворює сферу суспільної праці на джерело постійної соціальної напруженості. Так, у 1998–2014 рр., тільки за офіційною інформацією, відбулося 1248 страйків та втричі більше акцій соціального протесту [6; 7, с. 62; 8, с. 48; 9, с. 41; 10, с. 53; 11, с. 48; 12, с. 48; 13, с. 35; 14, с. 52; 15, с. 48]. На вирішення назрілих проблем спрямовані анонсовані на конституційному рівні обов'язки держави щодо створення за допомогою спеціальних юридичних засобів та інститутів умов для здійснення та забезпечення всебічної охорони і захисту прав від порушень [16, с. 64; 17, с. 456]. Тому питання щодо формування і розвитку колективних форм захисту прав та інтересів працівників у порядку вирішення колективних трудових спорів (далі – трудових спорів) набуло великої актуальності та вимагає комплексних наукових досліджень.

На необхідність розвитку правового порядку вирішення трудових спорів звертає увагу Комітет з питань соціальної політики та праці Верховної Ради України. Позицію Комітету підтримує профспілкова сторона Національної тристоронньої соціально-економічної Ради, яка визнає такий порядок як одну із основних форм захисту прав працівників. За висновками Комітету, Національна служба посередництва і примирення (далі – НСПП) не володіє достатньо дієвими механізмами сприяння оперативному вирішенню трудових спорів, що вимагає удосконалення законодавства [6]. Потреба розвитку колективних форм захисту обумовлена і масштабами трудових спорів. Так, у 1999–2014 рр. НСПП сприяла вирішенню 2002 трудових спорів, в яких щорічно брали участь понад мільйон працівників близько п'яти тисяч підприємств [11, с. 46; 12, с. 46; 13, с. 34; 14, с. 50; 15, с. 46].

До набуття Україною незалежності колективні форми захисту прав не визнавалися з політичних та ідеологічних міркувань, натомість в сучасних умовах працівники можуть захищати свої права у будь-яких не заборонених законом формах (ч. 4 ст. 55 Конституції України) [18]. При виникненні індивідуальних трудових спорів захист прав здійснюється комісіями по трудових спорах та судами цивільної юрисдикції чи третейськими судами, а колективних трудових спорів – примирною комісією, трудовим арбітражем та у крайніх формах згідно із Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» (далі – Закон) [19; 20; 21; 22, с. 12]. В. В. Комаров, зокрема, під формами захисту прав розуміє юрисдикційні процедури з розгляду спорів, зміст законодавчого визначення яких полягає у правовому забезпеченні реалізації суб'єктивних прав через відповідні механізми правозастосування. Вказує на визнання сучасним законодавством несудових (альтернативних) форм захисту, розцінює наявність різних форм як позитивний фактор [4; 22, с. 14, 17]. С. В. Курилов класифікував форми захисту за характером зв'язку юрисдикційного органу зі сторонами спору та звернув увагу на залежність об'єктивності розгляду спору від характеру юрисдикційного зв'язку [цит. за: 22, с. 15]. М. К. Треушніков пов'язує множинність форм захисту зі специ-

фікою прав, що підлягають захисту, ступенем розвитку демократичних процесів у суспільстві та правовими традиціями [цит. за: 22, с. 16]. На думку Л. І. Лазора, створення ефективного механізму подолання розбіжностей та захист трудових прав має здійснюватись шляхом звернення до відповідного юрисдикційного органу [23, с. 9]. І. Лаврінчук ототожнює процес розгляду колективного трудового спору з процедурами розгляду розбіжностей між сторонами, вважає його органічною складовою колективно-договірного процесу, а в широкому розумінні – окремим напрямом процесуального правового регулювання [24, с. 35].

Аналіз законодавства та правозастосовної практики вказує на те, що процес формування законодавства України про колективні форми захисту прав та інтересів у сфері суспільної праці пройшов три етапи. На першому етапі державою було визнано право працівників на вирішення колективних трудових спорів, яке, у поєднанні з децентралізацією регулювання відносин, створило умови, необхідні для функціонування колективних форм захисту [19; 25; 26]. Прогресивним кроком, який відповідає духу українського народу та втілює кращі національні традиції, стало визнання державою у 1996 р. на конституційному рівні прав громадян на: проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій; страйк; застосування громадянами будь-яких не заборонених законом засобів для захисту своїх прав і свобод від порушень і протиправних посягань. Ці фундаментальні конституційні положення сприяли легалізації демократичних колективних форм захисту, встановили гарантії їх здійснення та заклали основи подальшого розвитку, ознаменували другий етап [18; 27, с. 4, 70; 28]. Масштаби застосування крайніх форм вирішення трудових спорів досягли свого апогею у 1998 р., що негативно вплинуло на соціальну, економічну і політичну стабільність у державі. На часі гостро постало питання критичного аналізу, узагальнення та систематизації розрізнених нормативних положень, практичного досвіду їх застосування і на цій основі створення єдиного нормативно-правового акта, який би дав адекватні відповіді на запити суспільства [29, с. 29; 30, с. 256]. Вказані конституційні положення у системному зв'язку

з ратифікованими міжнародними договорами про працю, прогресивними змінами у трудовому законодавстві, набутим практичним досвідом, з урахуванням особливостей соціально-трудо-вих відносин, створили необхідну правову базу для розробки і прийняття Закону [18; 19; 21; 26; 31, с. 434, 530, 547, 580, 962, 1125, 1130, 1180], що відкрило третій, якісно новий етап розвитку колективних форм захисту.

Закон регламентує комплекс примирних процедур, які здійснюються самими працівниками та примирними органами у процесі вирішення трудового спору і спрямовані на захист прав та інтересів працівників. Ініціювання процедури здійснення права на вирішення трудового спору, формування і затвердження вимог та визначення уповноваженого органу чи особи (ч. 1 ст. 4) здійснюється самоврядними органами працівників (загальні збори, конференція чи збір підписів) та створює правові підстави для звернення уповноваженої особи (об'єднаних у колектив працівників) до роботодавця з вимогами щодо поновлення порушених прав та узгодження інтересів [17, с. 502]. Такі процедури «жорстко» і детально не регламентуються, певними строками не обмежуються, що створює умови для вияву свободи, позитивно – творчої соціальної активності уповноваженої особи щодо самостійного визначення змісту та певного порядку здійснення таких процедур і прийняття рішень [17, с. 216, 219]. Правовими наслідками виникнення трудового спору (статті 5, 6) є набуття колективом працівників і роботодавцем статусу сторін, а усіх інших відповідних суб'єктів – учасників такого спору, наділення їх відповідними процесуальними правами та обов'язками щодо вирішення трудового спору відповідно до їхньої компетенції. Спір набуває офіційного характеру, вирішується в умовах гласності та відкритості (публічності). Зазначені процедури є організаційно та юридично завершеною самостійною загальною стадією здійснення працівниками права на вирішення трудового спору [21].

Законом встановлено два рівні (види) примирних процедур з розгляду і вирішення трудового спору (ст. 7). Угода між сторонами про утворення примирної комісії є підставою для розгляду трудового спору (ч. 3 ст. 9). Такий орган складається із пред-

ставників сторін, пов'язаний зі сторонами правовими та організаційними зв'язками, але є абстрагованим від спірних правовідносин (ч. 1 ст. 8), уповноважений на розгляд конкретного колективного трудового спору – є спеціальним, тимчасовим, недержавним (громадським) юрисдикційним органом, без права юридичної особи. Може залучати до свого складу незалежного посередника, консультуватися зі сторонами спору, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, НСПП та іншими особами (статті 8, 9, 10). Для здійснюваних примирною комісією юрисдикційних процедур характерні: 1) наявність спору про інтереси (пп. «а», «б» ст. 2); 2) спрямованість на примирення шляхом взаємодії, досягнення балансу законних інтересів сторін і держави; 3) демократичний, публічний характер розгляду і ухвалення рішення; 4) участь у процесі представників державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та НСПП (частини 1, 5 ст. 8); 5) залучення до врегулювання спору незалежного посередника (ст. 10); 6) регламентація процедур розгляду і вирішення спору самими сторонами (статті 8, 9); 7) прийняття рішення у письмовій формі, обов'язковість його виконання сторонами у встановлені ним строки (ч. 4 ст. 9); 8) відсутність можливості звернення рішення на примусове виконання; 9) безоплатність роботи членів примирної комісії. Розгляду трудового спору примирною комісією властиві ознаки медіації, тому така форма захисту прав та інтересів працівників має схожі переваги над судовою формою: 1) швидкість розгляду спору; 2) відсутність «жорстких» законодавчих процесуальних меж; 3) добровільність, але обов'язковість виконання власного рішення; 4) відсутність конфронтації щодо суті ухваленого на основі солідарності інтересів спільного рішення сторін; 5) прогресивно-вдосконалюючий характер рішення – мотивація сторін до співпраці у майбутньому; 6) створення умов для поліпшення стану соціально-трудових відносин на перспективу [21; 22, с. 1308]. Особливий демократичний механізм формування примирної комісії, здійснення процедур з розгляду і вирішення трудового спору та ухвалення рішення утворюють спеціальну примирно-посередницьку стадію вирішення спору.

У разі неприйняття примирною комісією погодженого рішення чи наявності спору про право між сторонами і третіми особами укладається угода про утворення трудового арбітражу, яка є підставою для розгляду трудового спору цим юрисдикційним органом. До складу трудового арбітражу можуть бути залучені народні депутати України, представники органів державної влади, місцевого самоврядування, інші особи (частини 1, 2, 4 ст. 11; частини 1, 2 ст. 12). Рішення трудового арбітражу – це юрисдикційний акт органу, який не є учасником спору, пов'язаний із сторонами лише процесуальними зв'язками і є обов'язковим для виконання, якщо сторони про це попередньо домовилися (ст. 12). Трудовий арбітраж має спільні і відмінні риси з третейськими судами. Як і третейський суд, трудовий арбітраж є: 1) швидкою і економічною формою розгляду спору; 2) недержавним, громадським органом; 3) зручним для сторін щодо місця та часу розгляду спору. Разом із тим трудовий арбітраж відрізняється від третейського суду: 1) спеціальним призначенням – вирішенням конкретного колективного трудового спору; 2) більш спрощеним порядком утворення і формування складу; 3) визначенням порядку розгляду спору самими арбітрами; 4) координацією роботи трудового арбітражу НСПП, не наділеної державно-владними повноваженнями; 5) спрямованістю на досягнення балансу законних інтересів сторін і держави; 6) виконанням рішення трудового арбітражу сторонами у добровільному порядку та неможливістю звернення на примусове виконання; 7) обов'язковістю виконання рішення, якщо сторони про це домовились. Формування трудового арбітражу, розгляд трудового спору та прийняття рішення утворюють спеціальну примирно-третейську стадію вирішення спору [20; 21; 22, с. 1275].

Процедури з реалізації конституційного права на страйк, організації і проведення страйку, застосування під час страйку зборів, мітингів, пікетів за межами підприємства та укладення між сторонами угоди про вирішення трудового спору об'єднані у загальну стадію застосування крайніх форм вирішення трудового спору (статті 18, 19, 20, 21). Процедури виконання рішення примирної комісії або трудового арбітражу, угоди про вирішен-

ня трудового спору і рекомендацій НСПП, контроль за їх виконанням є невід'ємною складовою загального процесу та об'єднані єдиною метою – виконання рішень юрисдикційних органів, утворюють самостійну загальну стадію (статті 9, 12, 21). На всіх стадіях процесу вирішення трудового спору можуть брати участь представники НСПП (ч. 2 ст. 16) та застосоване посередництво НСПП за законом (ч. 6 ст. 15), що обумовлено необхідністю забезпечення державою соціальної стабільності у сфері праці [21].

Законом встановлені відповідні строки і терміни здійснення сторонами та учасниками правовідносин відповідних дій, які мають юридичне значення. На те, що строки є темпоральною формою існування відносин, вказує В. В. Луць [цит. за: 32, с. 388]. На темпоральність як характерну рису процесуальних відносин звертає увагу О. В. Рожнов [22, с. 424]. Таким чином, і відносини з вирішення трудових спорів, які виникають, існують і розвиваються, а їх стан якісно змінюється в межах строків, що відповідають певній стадії, існують у темпоральній формі. Строки забезпечують спрямування усього процесу вирішення спору на упорядкування і стабілізацію правовідносин, які були порушені трудовим конфліктом, дисциплінують суб'єктів та учасників, схиляють до активної взаємодії, виступають гарантією здійснення працівниками права на вирішення трудового спору з метою захисту прав у розумні строки [17, с. 348].

Встановлений Законом порядок вказує на легітимацію особливої, демократичної колективної форми захисту прав та інтересів працівників, яка виявляється у процесі вирішення колективного трудового спору. Особливостями встановленого Законом порядку вирішення трудового спору як форми захисту є те, що захист прав та інтересів кожного окремого працівника, включеного до складу колективу працівників певної організації, здійснюється спільними зусиллями організованих у такий колектив найманих працівників, що суттєво зміцнює їх правову позицію у спірних правовідносинах із роботодавцем [17, с. 339; 33, с. 12, 15; 34, с. 171]. Зміцненню і розвитку законодавства про колективні форми захисту прав та інтересів працівників сприяла ратифікація Україною у 2006 р. Європейської соціальної

хартії (переглянутої) (далі – Хартія), відповідно до якої держава взяла на себе обов'язки щодо запровадження таких форм захисту усіма відповідними національними засобами та досягнення умов його ефективного здійснення [35].

Таким чином, Закон регламентує спеціальну, демократичну, колективну форму захисту прав та інтересів найманих працівників, для якої характерні: 1) наявність трудового спору між колективом працівників і роботодавцем; 2) здійснення захисту прав та інтересів окремого працівника, спільними зусиллями організованих у колектив працівників, що суттєво зміцнює їх правову позицію у спірних правовідносинах із роботодавцем; 3) захист однорідних прав та інтересів індивідуальних суб'єктів трудових відносин – членів колективу працівників, у єдиному трудовому юрисдикційному процесі; 4) комплексний характер юрисдикційного процесу; 5) утворення трудового юрисдикційного процесу із самостійних, завершених, але специфічно взаємозв'язаних єдиною метою стадій; 6) поєднання у єдиному юрисдикційному процесі самоврядної, примирно-посередницької та примирно-третейської форм розгляду і вирішення спору; 7) передача державою функцій із захисту прав та інтересів організованих у колектив найманих працівників громадським юрисдикційним органам; 8) спрямованість процесу вирішення спору на примирення сторін; 9) наявність елементів самозахисту – активної участі сторін у ініціюванні права на вирішення спору, його вирішенні та виконанні прийнятих рішень; 10) застосування договірного та законного посередництва; 11) створення і застосування сторонами за сприяння НСПП своєрідних механізмів примирення і добровільного арбітражу; 12) ухвалення юрисдикційного акта про вирішення спору, на першому рівні, юрисдикційним органом, абстрагованим від спірних правовідносин, але пов'язаним правовими і організаційними зв'язками зі сторонами спору; 13) ухвалення юрисдикційного акта про вирішення спору, на другому рівні, юрисдикційним органом, який пов'язаний зі сторонами лише процесуальними відносинами; 14) сприяння вирішенню спору (на всіх його стадіях) НСПП – спеціальним державним органом, не наділеним державно-владними повноваженнями; 15) обов'язкова участь у ви-

рішенні спору органів державної влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції; 16) участь у вирішенні спору організацій профспілок та організацій роботодавців.

Список використаних джерел

1. Філософський словник соціальних термінів [Текст]. – Вид. третє, допов. – Х. : Р. И. Ф., 2005. – 672 с.
2. Коваленко, О. В. Банкрутство підприємств України: причини та наслідки [Електронний ресурс] / О. В. Коваленко, К. В. Скляренко. – Режим доступу: http://www.zqia.zp.ua/gazeta/evzdia_4_066.pdf.
3. Рівень безробіття населення (за методологією МОП) за статтю, віковими групами та місцем проживання у 2014 р. [Електронний ресурс] // Сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua/operativ/menu/menu_u/tr.htm.
4. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів [Текст] : Указ Президента України від 10 трав. 2006 р. № 361/2006 // Уряд. кур'єр. – 2006. – № 95.
5. Про забезпечення права на справедливий суд [Текст] : Закон України від 12.02.2015 № 192-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 18, 19–20. – Ст. 132.
6. Про аналіз практики застосування норм Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» Національною службою посередництва і примирення. Рішення Комітету з питань соціальної політики та праці [Електронний ресурс] : Верховна Рада України, протокол № 40 від 23 груд. 2009 р. – Режим доступу: http://www.nspp.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=141:q-q-q&catid=13:2010-01-19-21-48-27&Itemid=9.
7. Бюлетень Національної служби посередництва і примирення: № 2 (68)/2007. – К. : ТОВ «Основа».
8. Бюлетень Національної служби посередництва і примирення: № 1–2 (79–80)/2008. – К. : ТОВ «Основа».
9. Бюлетень Національної служби посередництва і примирення: № 1–2 (91–92)/2009. – К. : ТОВ «Основа».
10. Бюлетень Національної служби посередництва і примирення: № 1–2/2010. – К. : ВД «АДЕФ-Україна».
11. Бюлетень Національної служби посередництва і примирення: № 1–2/2011. – К. : ВД «АДЕФ-Україна».
12. Бюлетень Національної служби посередництва і примирення: № 1–2/2012. – К. : ВД «АДЕФ-Україна».

13. Бюлетень Національної служби посередництва і примирення: № 12/2013. – К. : ВД «АДЕФ-Україна».
14. Бюлетень Національної служби посередництва і примирення: № 1–2/2014. – К. : ТОВ «Ітем ЛТД».
15. Бюлетень Національної служби посередництва і примирення: № 1/2015. – К. : ТОВ «АДЕФ-ПРИНТ».
16. Тодыка, Ю. Н. Конституція України – основа стабільності конституційного строя и реформування общества [Текст] / Ю. Н. Тодыка, Е. В. Супрунюк ; отв. ред. М. В. Цвик. – Симферополь : Таврия, 1997. – 312 с.
17. Загальна теорія держави і права [Текст] : підруч. для студ. юрид. вищ. 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.
18. Конституція України [Текст] : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
19. Кодекс законів про працю України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1971. – Дод. до № 50. – Ст. 375.
20. Про третейські суди [Текст] : Закон України від 11.05.2004 № 1701-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 35. – Ст. 412.
21. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) [Текст] : Закон України від 03.03.1998 № 137/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 34. – Ст. 227.
22. 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.
23. Актуальні проблеми права: теорія і практика. Збірник наукових праць № 27 [Текст]. – Луганськ : СПД Резніков В. С., 2013. – 639 с.
24. Бюлетень Національної служби посередництва і примирення : № 4(34) / 2004. – К. : ТОВ «Основа».
25. Про внесення змін і доповнень до Кодексу законів про працю Української РСР при переході республіки до ринкової економіки [Текст] : Закон Укр. РСР від 20.03.1991 № 871-ХІІ // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 23. – Ст. 267.
26. Про колективні договори і угоди [Текст] : Закон України від 01.07.1993 № 3356-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 36. – Ст. 361.
27. Конституція України – основа реформування суспільства [Текст] / В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Groшовий, М. В. Цвік. – Х. : Право, 1996. – 96 с.
28. Конституція (Основний Закон) України. Прийнята на позачерговій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року (із змінами і доповненнями, внесеними за станом на

- 21 вересня 1994 року). Видавництво «Преса України» на замовлення газети «Голос України». Київ — 1994.
29. Бюлетень Національної служби посередництва і примирення: № 11(29) / 2003. — К. : ТОВ «Основа».
 30. Рішняк, М. О. Місце і призначення Національної служби посередництва і примирення в системі державних органів України та її статус [Текст] / М. О. Рішняк // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол.: Ю. П. Битяк та ін. — Х. : Право, 2011. — Вип. 22. — 320 с.
 31. Конвенції та Рекомендації, ухвалені Міжнародною організацією праці. 1919—1964. Т. I. 1965—1999. Т. II. — Міжнародне Бюро Праці. Женева, 1999. — 1560 с.
 32. Цивільне право України [Текст] : підручник / В. І. Борисова (кер. авт. кол.), Л. М. Баранова, Т. І. Бегова та ін. ; за ред. В. І. Борисової, І. В. Спасибо-Фатєєвої, В. Л. Яроцького. — Х. : Право, 2011. — Т. 1. — 656 с.
 33. Трудове право [Текст] : підручник [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.
 34. Туган-Барановский, Н. И. Очерки из новейшей истории политической экономики и социализма [Текст] / Н. И. Туган-Барановский. — 2-е изд. — СПб., 1905. — 264 с.
 35. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої) [Текст] : Закон України від 14 верес. 2006 р. № 137-V // Відом. Верхов. Ради України. — 2006. — № 43. — Ст. 418.

Н. А. Ришняк

Порядок решения коллективного трудового спора как коллективной формы защиты прав и интересов работников

Исследуются вопросы относительно роли, особенностей и значения определенного Законом Украины «Про порядок решения коллективных трудовых споров (конфликтов)» порядка решения коллективных трудовых споров (конфликтов) как одной из правовых форм коллективной защиты прав и интересов наемных работников и средства обеспечения социальной стабильности в обществе в условиях его реформирования. Исследовано формирование и этапы развития законодательства Украины о коллективных формах защиты прав и интересов работников. Осуществлен анализ законодательства, регулирующего отношения, возникающие при решении трудовых споров, определены стадии процесса решения трудовых споров и их особенности. Осуществлено срав-

нение демократической формы коллективной защиты прав и интересов работников с другими формами и определены ее характерные черты.

Ключевые слова: коллективный трудовой спор, коллективные формы защиты прав и интересов, примирительная комиссия, посредник, трудовой арбитраж, забастовка, юрисдикционный процесс, Национальная служба посредничества и примирения.

M. O. Rishnyak

The procedure for resolving collective labor disputes as form of collective rights and interests of workers

The article deals with the question of the role, characteristics and importance of the Law of Ukraine «On the procedure for settling collective labor disputes (conflicts)» procedure for settling collective labor disputes (conflicts) as one of the legal forms of collective rights and interests of employees and the means of ensuring social stability in society in terms of its reform.

We have established that the law regulates special, democratic, collective form of protection of the rights and interests of employees, which is characterized by: 1) collective labor dispute between employees and employer; 2) protecting the rights and interests of the individual worker, organized by joint efforts of staff employees; 3) uniform protection of rights and interests of individual subjects of labor relations – members of the team of workers in a single jurisdiction labor process; 4) complex jurisdictional nature of the process; 5) formation of labor jurisdictional process with independent completed but specifically the sole purpose of interrelated stages; 6) combining in a single process of self-governing jurisdiction, conciliation, mediation, conciliation and arbitration forms of review and dispute resolution; 7) transfer of state functions to protect the rights and interests of organized group of employees in civil jurisdictions; 8) focus on the process of resolving the dispute conciliation; 9) the presence of elements of self-defense – the active participation of the parties the right to initiate dispute resolution its decision and execution of decisions; 10) the application of contractual and legal mediation; 11) the creation and application by the parties with the assistance of the NSMC unique mechanisms of reconciliation and voluntary arbitration; 12) adoption of the jurisdictional act of dispute resolution at the first level, jurisdictions abstracted from legal disputes, but related legal and institutional constraints of the parties to the dispute; 13) adoption of the jurisdictional act of dispute resolution at the second level, jurisdictions is associated only with the

parties procedural relations; 14) promoting the resolution of the dispute (at all stages) NSMC – State body not endowed with state-of authority; 15) mandatory participation in the determination of state and local government according to their competence; 16) participate in the determination of organizations of trade unions and employers' organizations.

The article studies the formation and development stages of legislation of Ukraine on collective forms of protection of the rights and interests of workers. The analysis of the laws regulating relations with the settlement of labor disputes, defined stage of settlement of labor disputes and their features. Comparison democratic collective rights and interests of employees with other forms of defined characteristics.

Keywords: *collective labor dispute, collective forms of protection of rights and interests, conciliation commission, agent, labor arbitration, strike, jurisdictional process, The National Mediation and Conciliation Service.*

УДК 340.12

Ю. А. Гермашев, аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Правове розуміння інформаційної свободи

Досліджено феномен свободи інформації. У межах дослідження розглядаються питання, пов'язані із визначенням поняття свободи інформації. Право на інформацію переважно розглядалося як елемент реформи адміністративної влади, в той час як зараз все більше зміцнюється тенденція розглядати дане право як фундаментальне право людини. Досліджено питання визначення «свободи інформації». Особливу увагу приділено розгляду означеного питання з точки зору позитивної та негативної теорії свободи.

Ключові слова: інформація, свобода інформації, право на свободу інформації, негативна свобода, позитивна свобода.

Вільний потік інформації та ідей лежить в основі самого поняття демократії і є абсолютною передумовою ефективного дотримання прав людини. За відсутності поваги до права на свободу вираження поглядів, яке включає в себе право шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї, неможливо здійснювати на практиці право голосу, відкрито говорити про порушення прав людини і викривати корумповані та неефективні

дії уряду. Науково-правовий аналіз феномену інформаційної свободи та визначення, що саме розуміється під свободою інформації, є засадничим для подальшого розвитку цього інституту.

Актуальність теми дослідження обумовлена стрімким розвитком інститутів свободи в посттоталітарних державах, у тому числі й права на свободу інформації як фундаментального права людини. На даний момент практично відсутні фундаментальні теоретико-правові дослідження феномену права на свободу інформації, пов'язані із визначенням цього права як юридичної категорії.

Серед вчених, що вивчали проблеми становлення, розвитку та функціонування інститутів свободи в суспільстві і право на свободу інформації, зокрема необхідно відзначити таких, як: Г. В. Жирков, О. Г. Кушніренко, Н. С. Колесова, О. В. Нестеренко, О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. В. Речицький, В. В. Середюк, Т. М. Слінько та ін. Роботи названих учених послужили фундаментальною базою для подальшого дослідження даного питання.

Предметом дослідження у статті є право на свободу інформації як фундаментальне право людини.

Метою статті є аналіз існуючих поглядів на проблему свободи інформації, її ознак, що відображають складові елементи, пов'язані із особливостями розуміння даного поняття.

Важливість права на інформацію і права бути в курсі справ постійно обговорюється практикуючими консультантами з питань міжнародного розвитку, представниками громадянського суспільства, науковцями, ЗМІ та урядами різних країн. Центральне значення для гарантії реалізації вільного потоку інформації та ідей має визнання принципу, що державні органи володіють інформацією не для себе, але в інтересах суспільства і від його імені. Сьогодні ми можемо із впевненістю казати, що усі три основні регіональні системи прав людини – в Америці, Європі та Африці – формально визнали значення свободи інформації як права людини.

Як підкреслюють О. В. Афанасьєва та М. М. Афанасьєв [1, с. 8], у сфері забезпечення прав людини відбувається якіс-

не зрушення, яке є відповіддю на сучасну кризу демократії. Здійсненню демократичних ідеалів народоправства заважає, з одного боку, егоїзм індивідів, а з другого – спеціалізація і професіоналізація політики, високотехнологічні маніпуляції громадською думкою. Протистоїть цим феноменам начебто суб'єктивне право на інформацію, яке має публічну державно-цивільну природу, грає державостворюючу та громадськостворюючу роль [2, с. 156].

Останні роки характеризуються революцією у сфері права на інформацію, під яким зазвичай розуміють право доступу до інформації, якою володіє держава. Слід пам'ятати, що в 1990 р. тільки в 13 країнах закони про право на інформацію були прийняті на національному рівні. На даний момент у всьому світі прийнято понад 70 таких законів, при цьому в 20–30 країнах вони знаходяться на стадії активного розгляду.

Державні органи володіють величезним обсягом інформації і зберігати її в секреті – означає серйозно порушувати право на свободу вираження поглядів, гарантоване міжнародним правом, а також більшістю конституцій [3, с. 6]. У найбільш розвинених у громадянському сенсі країнах відкритість влади – предмет постійної турботи і влади, і суспільства. Між тим інформаційна закритість у діяльності влади залишається однією з найшкідливіших бюрократичних традицій, а надмірне втаємничення інформації про діяльність влади від суспільства лише руйнує державу [4, с. 259].

Право на інформацію переважно розглядалося як елемент реформи адміністративної влади, в той час як зараз все більше зміцнюється тенденція розглядати дане право як фундаментальне право людини. Змінам починає піддаватися навіть термінологія.

Термін «свобода інформації» здавна вважався загальноприйнятим. Проте «право на інформацію» дедалі частіше вживається не тільки громадськими активістами, а й державними службовцями. Наприклад, цей термін використаний у назві індійського закону 2005 р., який гарантує надання доступу до інформації, що знаходиться у розпорядженні держави.

Враховуючи, що свобода інформації розглядається як дуже важливе право людини, може бути дещо несподіваним, що міжнародні стандарти прав людини не стверджують цього більш чітко [3, с. 6].

Формулювання ст. 19 Загальної декларації прав людини є зрозумілим і недвозначним: «Кожний має право на свободу переконань і висловлювання; це право включає свободу мати переконання без втручання, а також шукати, отримувати і поширювати інформацію і ідеї через будь-які засоби і незалежно від кордонів». Хоча свобода інформації розглядається як така, що приносить користь не лише тим, хто «поширює інформацію», але і тим, хто отримує її, сама ідея, що громадяни мають право доступу до інформації, якою володіють урядові інституції, не завжди була широко розповсюдженою [3, с. 7].

Деякі автори прирівнюють свободу інформації до права на доступ до інформації, що знаходиться в розпорядженні органів державної влади. Це дійсно основний вектор роботи даного права, але не єдиний. Більшість законів про право на свободу інформації накладають на державні органи зобов'язання опублікування інформації на проактивній або постійній основі, навіть за відсутності запитів.

Обсяги охопленої інформації різняться, але зазвичай сходяться на ключових моментах діяльності організації, її стандартах, надаваних можливостях для громадянської участі в її роботі і способах подачі інформаційного запиту. Така «публікація» інформації отримує все більше визнання як один із найефективніших методів оптимізації доступу до інформаційних баз державних органів [5, с. 5].

Ряд авторів пов'язує свободу інформації з можливістю вільно здійснювати з інформацією ті чи інші дії [6, с. 15].

Право на свободу інформації прийнято розглядати як фундаментальне право людини, що надає правову можливість вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію.

Термін «свобода інформації» [7, с. 1] прийнято вважати загальним, адже саме його було закріплено резолюцією Генеральної Асамблеї ООН № 59 (I) «Скликання міжнародної

конференції з питання про свободу інформації», прийнятою 14 грудня 1946 р. [8]. Свободу інформації було визначено як основне право людини, що являє собою критерій усіх видів свободи, захисту яких ООН себе присвятила.

Слід зауважити, що саме із прийняттям цього документа свобода інформації сприймається як основне, або фундаментальне право людини і стає критерієм оцінки свободи. Також було визначено зміст цього права, що полягає у можливості всюди і безперешкодно збирати, передавати і опубліковувати інформаційні відомості.

Однак, на думку Ю. М. Колосова, дане визначення торкається тільки однієї сторони питання щодо свободи інформації – права поширювати інформацію і нічого не каже про право користування інформацією [9, с. 128]. Таке твердження викликало досить широку дискусію. І. М. Забара, наприклад, вважає, що надане у Резолюції ООН визначення, навпаки, таку можливість надає [10, с. 49].

На нашу думку, наявне визначення інформаційної свободи відповідає тій правовій дійсності, за умови якої вона втілюється у життя. Юридична практика потребує чіткого визначення ідентифікації предмета регулювання, задля розробки життєздатного механізму правової реалізації.

Однак із метою більш глибокого аналізу поставленої проблеми слід розглядати свободу інформації як комплексний правовий інститут, що має у своєму складі неоднорідні за правовою силою інформаційні права і свободи, що відрізняються рамками свого застосування. На нашу думку, «свободу інформації», з точки зору загальної теорії держави та права, не слід зводити лише до законодавчо визначеного поняття.

Свобода інформації визначається автором як складний правовий та соціальний феномен, що поєднує у собі елементи як позитивної, так і негативної свободи. Багато дослідників схиляються до того, що свобода – це набуття людського роду, певна соціокультурна універсалія, яка виражає стан, що вказує на форми подолання залежностей людського співтовариства від зовнішніх природних і соціальних чинників.

Указана точка зору бере свій початок у Платона та Арістотеля, а пізніше найбільш послідовно її відстоювали Гегель, К. Маркс, Е. Дюркгейм, М. Вебер, представники франкфуртської школи, сучасна комунікативна філософія тощо. Зростання незалежності людей від природи і одне від одного нібито безпосереднім чином веде до збільшення загальної, комунітарної свободи.

Мова, таким чином, може йти тільки про відносну або часткову свободу, але ніяк не про її цілісні чи абсолютні форми. Внаслідок цього сутність свободи інформації фактично вислизає, за сутність приймаються якісь часткові або взагалі перетворені форми.

Локалізація досліджуваного феномену в обмеженій галузі зводить питання про свободу до того, які залежності можуть бути заперечені, а які будуть прийматися як органічно властиві зовнішньому світові і стосовно людського індивіда і соціуму не можуть бути усунуті в принципі [11, с. 3].

Ісайя Берлін вказує, що негативні теорії цікавляться галуззю, в якій суб'єкт повинен бути вільний від втручання, а позитивні — які хтось або щось контролює [2, с. 121]. Розглядаючи питання, що пов'язані із проблемою інформаційної свободи, ми повинні звертати увагу на правову можливість вільно збирати, зберігати та поширювати інформацію, право отримувати публічну інформацію від розпорядника, а також пов'язане із попереднім право знати, хто є розпорядником такої інформації.

Ми можемо чітко виділити інформаційну свободу «на» (наприклад, вільний доступ до публічної інформації) та інформаційну свободу «від» (наприклад, право на захист від втручання у приватне життя або таємницю листування).

Так, з огляду на вказане вище, ми можемо казати, що свобода інформації — це правова можливість вільно, без перешкод з боку будь-кого, вчиняти дії з інформацією, що включає право вільно висловлюватись, збирати, отримувати, обробляти, поширювати інформацію у тій мірі, у якій ці дії не порушують права інших осіб, а також правова гарантія невтручання у сферу особистого життя.

Визначення терміна «свобода інформації», що закріплене в міжнародних нормативно-правових актах, є загальновизнаним

та поширеним у вжитку на практиці, однак для юридичної теорії вельми важливо розглядати дану категорію з позиції епістемологічного та онтологічного плюралізму.

Дослідження сутності інформаційної свободи дає нам можливість робити висновки про те, що вона не зводиться лише до доступу до інформації, що перебуває у розпорядженні держави, або можливості вільно висловлюватися.

Свобода є суперечливою та амбівалентною. Вона синтезує в собі зовні можливу ідеальну свободу і сутнісно можливу внутрішню. Свобода нікому не дається в повній мірі і не піддається вичерпному і несуперечливому опису. Свобода ефективна, коли вона може втілитися в дії. Можна згадати стоїків, які казали, що раб і в кайданах може бути вільним. Реальна інформаційна свобода може змінювати соціальну дійсність і ми бачимо це на прикладі людської історії середини ХХ ст., саме тому свобода інформації потребує подальшого вивчення та визначення.

Список використаних джерел

1. Афанасьєва, О. Наш доступ к информации, которой владеет государство [Текст] / О. Афанасьєва, М. Афанасьєв. – М. : Фонд «Либеральная миссия», 2010.
2. Berlin, I. Two Concepts of Liberty (в сокращении) [Текст] / Isaiah Berlin // Berlin I. Four Essays on Liberty. – London : Oxford Univ. Press, 1969. – P. 121–134, 162–172.
3. «Article 19». Свобода інформації [Текст] : навч. посіб. для держ. службовців / «Article 19». – Х., 2005. – 130 с. – (Харківська правозахисна група).
4. Слінько, Т. М. Транспарентність влади та політико-правова культура громадян [Текст] / Т. М. Слінько // Вісн. Нац. ун-ту «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – 2013. – № 3 (17). – С. 258–260.
5. Мендел, Т. Свобода информации: Сравнительное правовое исследование [Текст] / Тоби Мендел. – Париж, 2008. – 182 с. – (Юнеско).
6. Право на доступ к информации. Доступ к открытой информации [Текст] / отв. ред. И. Ю. Богдановская. – М. : ЗАО «Юстицинформ», 2009.
7. Свобода інформації в Україні. Удосконалення законодавства і практики [Текст] / Харківська правозахисна група ; художн.-оформлювач Б. Є. Захаров. – Х. : Права людини, 2009. – 180 с.

8. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 59 (I) «Скликання міжнародної конференції з питання про свободу інформації» від 14.01.1946 [Електронний ресурс]. – 1946. – Режим доступу: www.daccessddsny.un.org/doc/resolution/GEN/NR0/033/10/IMG/NR003310.pdf?OpenElement.
9. Колосов, Ю. М. Массовая информация и международное право [Текст] / Ю. М. Колосов. – М. : Междунар. отношения, 1974. – 128 с. – Библиогр. в примеч.
10. Забара, І. М. Свобода інформації: сучасний концептуальний підхід у науці міжнародного права [Текст] / І. М. Забара // Прав. інформатика. – 2015. – № 1. – С. 48–57.
11. Шаповал, В. М. Морфологія та феноменологія свободи: контури однієї ідеї [Електронний ресурс] / В. М. Шаповал // Полтавський національний педагогічний університет імені В. Г. Короленка. – 2003. – Режим доступу: <http://dspace.pnpu.edu.ua/handle/123456789/1977>.

Ю. А. Гермашев

Правовое понимание информационной свободы

Исследован феномен свободы информации. В рамках исследования рассматриваются вопросы, связанные с определением понятия свободы информации. Право на информацию преимущественно рассматривался как элемент реформы административной власти, в то время как сейчас все больше укрепляется тенденция рассматривать данное право как фундаментальное право человека. Исследуется вопрос определения «свободы информации». Особое внимание уделено рассмотрению указанного вопроса с точки зрения позитивной и негативной теории свободы.

Ключевые слова: информация, свобода информации, право на свободу информации, негативная свобода, позитивная свобода.

Yu. A. Germashev

The legal understanding of freedom of information

The article investigates the phenomenon of freedom of information. The study examines issues related to the definition of the concept of freedom of information. The right to information mainly seen as part of the reform of the administrative authority, whereas now increasingly stronger tendency to regard this right as a fundamental human right. In this article the author explores the question of the definition of «freedom of information». Special attention is given to consideration

of this issue in terms of positive and negative theory of freedom. The author considers that freedom from the perspective of different approaches to freedom. Freedom of information, it seems to the author, as a complex legal and social phenomenon that combines elements of both positive and negative freedom. Many researchers are inclined to believe that freedom – is the acquisition of the human race, a certain socio-cultural universals that express the state, indicating the form of the human community to overcome dependencies on external environmental and social factors. The definition of «freedom of information», which is enshrined in international legal acts, is a recognized and widely used in practice, however, for legal theory it is important to consider a category from a position of epistemological and ontological pluralism. Research essence of freedom of information allows us to draw conclusions about the fact that it is not limited to access to information held by the state, or the ability to speak freely.

When we examine issues related to the problem of freedom of information, we must pay attention to the legal possibility to freely collect, store and disseminate information, the right to obtain public information from the manager, as well as related to the previous, the right to know who is the manager of such information. We can clearly distinguish freedom of information «on» (for example, free access to public information), and freedom of information «from» (eg, the right to protection from interference with privacy or the privacy of correspondence). Freedom is contradictory and ambivalent. It synthesizes the external opportunities and essentially perfect freedom possible inside. Freedom does not give anyone the full and cannot be exhaustive and consistent description. Freedom effective when it can be translated into action. We can recall the Stoics, who said that a slave in shackles and may be free. Real freedom of information can change the social reality and we see it as an example of human history the middle of the twentieth century, therefore, freedom of information requires further study and definition. It, therefore, can only go on the relative or partial freedom, but not its entire or absolute form. As a result, the essence of freedom of information is actually slipping, for the essence taken any partial or even converted forms. Localization of the studied phenomenon in a limited sector reduces the problem of freedom with what relationships can be challenged, and which will be taken as organically inherent in the external world and of the human individual and society.

Keywords: *information, freedom of information, freedom of information, negative freedom, positive freedom.*

УДК 342.511(477):32.019.5

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

Правове регулювання принципу гласності в діяльності глави Української держави: сучасний стан і шляхи оптимізації

З'ясовано правову природу принципу гласності стосовно організації діяльності Президента України. З'ясовано, що він є загальним принципом конституційного інституту президентства. Проведено класифікацію актів, що складають правову основу його регулювання, вказано на необхідність доповнити їх законами «Про Президента України», «Про опозицію», «Про коаліцію у Верховній Раді України». Запропоновано надати незалежним суб'єктам громадської експертизи право вносити Президенту України пропозиції щодо оприлюднення проектів актів у цілому або в частині, а також надання висновків щодо необов'язковості винесення проекту акта на громадське обговорення.

Ключові слова: *гласність, Президент України, глава держави, принцип, правове регулювання принципу гласності в діяльності глави держави.*

Нині актуальною є проблема здійснення влади як безпосередньо народом, так і через органи державної влади — влади, рішення якої обумовлені волею народу, обізнаного з процесом

та результатами управління державою; народу, що має право безпосередньо формувати владу та контролювати її рішення. У зв'язку з цим актуальним є завдання правового врегулювання взаємовідносин глави держави з громадськістю України, оскільки Президент є виборною посадовою особою, якій народ довірив здійснення державної влади і від особистих та професійних якостей якої залежить зовнішня політика держави, узгодженість діяльності різних гілок влади. Ще більшій актуальності принцип гласності набуває в умовах сучасного політико-правового реформування.

Загальні питання принципів права досліджуються у наукових працях Г. Бистрик, З. Гладун, В. Політанського, Є. Сушко, В. Федоренка та інших вчених. Серед бібліографічних джерел з проблем забезпечення принципу гласності – значний масив наукових публікацій, що містять результати аналізу доступу до інформації в Україні, закономірностей та тенденцій транспарентності публічної адміністрації, авторами яких є С. Бурлаков, Г. Гаврюшенко, Т. Кагановська, Г. Кудрявцев, А. Марущак, Л. Наливайко, В. Скрипнюк, В. Сухонос, В. Серьогін, Ю. Тодика, О. Чепік-Трегубенко, О. Щербанюк та ін. Однак питання реалізації принципу гласності в діяльності Президента України зачіпалися лише в окремих працях, зокрема такими дослідниками, як В. Нестерович, Г. Задорожня, проте комплексно не розв'язувалися.

Оскільки категорія «принцип» має високий ступінь узагальненості й абстрактності, а також те, що принципи становлять відправні начала правової системи та керівні ідеї законотворчості, ми ставимо за мету цієї роботи проаналізувати правове вираження принципу гласності в нормативно-правових актах. Практична значущість конкретизації принципу гласності у правовому регулюванні відносин організації та діяльності Президента України полягає у з'ясуванні рівня відкритості інформації про функціонально-компетенційні аспекти його діяльності, виявленні нормативно-визначених меж участі громадян у функціонуванні інституту президентства та встановленні тенденцій поширення зворотних зв'язків у відносинах між главою держави та громадянським суспільством.

Є. Сушко, аналізуючи ознаки, завдання, класифікацію принципів права, доходить висновку, що слід розрізняти принципи природного (загальносоціального) та принципи позитивного (юридичного) права. Аналізуючи правову природу їх походження, автор констатує, що принципи природного права переходять у принципи позитивного права [1, с. 50–51]. Г. Бистрик принципи організації і функціонування механізму держави розподіляє на: а) універсальні (загальні) – ті, що на пряму впливають з сутності держави (наприклад, принцип народовладдя), та ті, що покликані сприяти максимальній оптимізації і підвищенню ефективності функціонування держави (демократизм, поділ влади, законність, професіоналізм, гласність); та б) спеціальні принципи (похідний характер) – характерні для окремих суб'єктів, чітко закріплюються на законодавчому рівні [2, с. 13]. В. Федоренко констатує дуалістичну природу принципів права – в об'єктивному та суб'єктивному значеннях. За цих критеріїв у науці конституційного права слід відповідно розрізняти галузеві, міжгалузеві та інституційні принципи, а також суб'єктивні принципи (останні є важливою складовою внутрішньої мотивації діяльності або поведінки суб'єктів права) [3, с. 153].

На нашу думку, принцип гласності фундаментально обумовлений загальноправовим принципом народовладдя (народ – джерело влади), що є вкоріненим у політико-правову модель організації державної влади та правову свідомість політичних акторів, у тому числі й Президента України. Принцип народовладдя, як загальноправовий, є принципом природного права, що конкретизується у праві позитивному. Відповідно принцип гласності характеризується і як загальносоціальний (природний, універсальний), і як спеціальний (юридичний) принцип. Як принцип позитивного (юридичного) права гласність знаходить вияв на різних рівнях правового регулювання: загальному, міжгалузевому, галузевому, інституційному. Стосовно глави держави він є загальним принципом конституційного права та доволі часто зустрічається у законодавстві в переліку спеціальних принципів.

Оцінка рівня гласності діяльності глави держави обумовлюється низкою чинників: наявністю відповідної правової основи; розвинутістю форм та методів політичної комунікації; відкритістю публічної адміністрації; рівнем корупції в органах публічного управління.

Законодавство України не містить дефініції «принцип гласності в організації та діяльності Президента України». В період радянського будівництва проблему відкритості та прозорості в діях органів державної влади Ю. Батурін пропонував врегулювати шляхом прийняття закону про гласність, розробником проекту якого він був [4, с. 53]. У 1967 р. з клопотанням про прийняття Закону «Про поширення, пошук та отримання інформації» до Верховної Ради СРСР звернулися більше 150 видатних діячів науки, літератури та мистецтва, серед них — Л. Копелев, П. Капіца, А. Сахаров, за результатами якого Політбюро ЦК КПРС обговорило проект «Про друк» [5, с. 15]. Спроби Верховної Ради IV скликання прийняти Закон «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України» виявилися негативними. У 2006 р. проект Закону «Про відкритість і прозорість органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування», розроблений Міністерством юстиції України на виконання Указу Президента України «Про план заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи» від 20.01.2006 р. № 24/2011, виносився на громадське обговорення, але так і не був прийнятий. Нарешті, 13 січня 2011 р. Верховна Рада ухвалила Закон «Про доступ до публічної інформації» та в новій редакції Закон «Про інформацію». Однак право на доступ до інформації є лише однією зі складових змісту принципу гласності. Означені закони не можуть комплексно врегулювати суспільні відносини, пов'язані з принципом гласності. Тому і сьогодні в науковій літературі зустрічаємо публікації, в яких науковці наголошують на необхідності прийняття спеціального закону, що розв'язав би проблему не тільки транспарентності органів державної влади і місцевого самоврядування, а й вищих посадових осіб держави [6, с. 64–65; 7, с. 140–141], а також на

необхідності прийняття Закону України «Про Президента України» [8, с. 27].

У Конституції України принцип гласності в організації діяльності Президента України об'єктивується у декількох статтях: ч. 2 ст. 5 (право народу на здійснення влади безпосередньо та опосередковано), ч. 3 ст. 32, ст. 40 (право громадян на інформацію), ч. 1 ст. 38 (право громадян брати участь в управлінні державними справами), ч. 2 ст. 57 (доведення до відома громадян норм, що визначають їх права і обов'язки), ст. 103 (загальнонародне обрання Президента України), ст. 104 (публічний вступ на пост), п. 2 ст. 106 (звернення з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України), ч. 6 ст. 107 (забезпечення «внутрішньої гласності» шляхом участі у засіданні Ради Національної безпеки і оборони України Голови Верховної Ради України), ст. 109 (публічне оголошення про відставку) та ін.

На законодавчому рівні конституційно-правові вимоги забезпечення гласності в діяльності Президента України конкретизуються у законах «Про інформацію» (ст. 4), «Про доступ до публічної інформації» (статті 4, 13), «Про звернення громадян» (ст. 23), «Про Національну програму інформатизації» (статті 6, 10, 26), «Про друковані засоби масової інформації» (статті 2, 8), «Про телебачення і радіомовлення» (ст. 49), «Про Національну Раду з питань телебачення і радіомовлення» (статті 4, 6, 8, 9, 16), «Про телекомунікації» (статті 17, 20), «Про вибори Президента України», «Про боротьбу з корупцією» (п. «Г» ч. 1 ст. 5), «Про Раду національної безпеки і оборони України» (частини 3, 4 ст. 10, п. 6 ч. 1 ст. 13, ч. 1 ст. 50), «Про Збройні сили України» (ст. 7, частини 3, 4 ст. 10, абз. 3 ч. 1 ст. 11), «Про оборону України» (абзаци 18, 19 ст. 3, статті 4, 6, 8, ч. 2 ст. 13), «Про військовий обов'язок і військову службу» (частини 4, 9 ст. 2, ст. 3, ч. 4 ст. 4, частини 2, 10 ст. 6, ч. 6 ст. 15, ч. 8 ст. 29), «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» (абз. 3 ст. 1, абзаци 30, 31 ч. 3 ст. 3, частини 1, 7 ст. 4, статті 9, 11), «Про державну таємницю» (статті 5, 9, 13, частини 6, 7 ст. 27, статті 32, 35), «Про державні нагороди України» (статті 2, 4, 5, 13, 16), «Про всеукраїнський

референдум» (статті 4, 13, 14, ч. 7 ст. 15, ч. 2 ст. 16, ст. 17, ч. 8 ст. 22, п. 2 ч. 1 ст. 24, статті 26–39, ст. 65, ч. 2 ст. 69, ч. 4 ст. 70, статті 71, 96), «Про громадянство України» (ст. 22), «Про міжнародні договори України» (статті 3, 6, 9 та ін.), «Про Регламент Верховної Ради України» (ст. 169), «Про запобігання корупції» (статті 3, 19, 35, 55), Кодексі України про адміністративні правопорушення (статті 212³, 212²⁶).

Президент України, будучи суб'єктом нормотворчості, видає укази і розпорядження. Відповідно до Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970/2006, слід розрізняти дві форми актів глави держави – укази (з найбільш важливих питань) та розпорядження (з організаційних, кадрових та інших питань). При цьому визначено, що проекти актів Президента України, які передбачають вирішення важливих питань загальнодержавного значення, пов'язані з реалізацією прав і свобод людини і громадянина, за рішенням Президента можуть бути винесені на обговорення громадськості.

Подальшу конкретизацію принцип гласності отримує в унормуванні процедури офіційного оприлюднення актів глави держави Указом Президента України «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10 червня 1997 р. № 503/97, відповідно до якого проекти актів глави держави підлягають офіційному оприлюдненню в офіційних друкованих виданнях та в окремих випадках через телебачення і радіо. В інших друкованих виданнях нормативно-правові акти можуть бути опубліковані лише після їх офіційного оприлюднення. У цьому випадку вони мають інформаційний характер і не можуть бути використані для офіційного застосування.

Нормативні акти (укази) підлягають обов'язковому оприлюдненню. Згідно з п. 7 вказаного Положення акти, що не мають загального значення чи нормативного характеру, публікуються лише за волевиявленням Президента України. Ці акти та акти з обмежувальними грифами офіційно доводяться до відома виконавців шляхом надсилання. Отже, відкритість доступу до

інформації, у тому числі правового характеру, має свої об'єктивні межі. Водночас виникає питання щодо збалансованості їх з вимогами гуманізму, верховенства права, демократизму, які реалізуються шляхом забезпечення участі громадян, неурядових громадських організацій у процесі нормотворчості. А це вимагає врахування думки громадськості, відкритого та вільного обговорення проектів актів у ході реалізації нормотворчої функції Президента. Формально-юридичне обмеження принципу гласності у нормотворчій діяльності Президента є способом уникнення загрози державному суверенітету, національній безпеці, територіальній цілісності держави, недопущення порушення прав і свобод людини і громадянина, проте воно повинно мати обґрунтований та домірний характер.

Прийняття актів главою держави здійснюється на основі полівекторної та різнорівневої системи інформаційно-аналітичного забезпечення (інформація надходить з різних сфер та від різних суб'єктів політичної системи). Серед указів глави держави, що сприяють реалізації принципу гласності, – «Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади» від 14.07.2000 р. № 887/2000, «Про Міжвідомчу комісію з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України» від 22.01.2002 р. № 63/2002.

Таким чином, принцип гласності є універсальною вимогою (принципом природного права), обумовленою принципом народовладдя, що об'єктивується в нормах права як спеціальний принцип (принцип позитивного права). Дослідження рівнів правового регулювання цього принципу дозволяє зробити такі висновки та пропозиції.

1. Принцип гласності в діяльності Президента України знаходить своє правове закріплення в Конституції, законах України, міжнародних договорах (угодах), інших нормативно-правових актах. Спеціального закону не прийнято, а чинні законодавчі акти «Про доступ до публічної інформації» та «Про інформацію» врегульовують відносини щодо забезпечення гласності в діяльності глави держави лише частково. У зв'язку з цим комплексне забезпечення гласності функціонування інституту президент-

ства потребує вирішення завдань з урегулювання всіх складових цього принципу з урахуванням міжнародного та європейського досвіду. Це дозволяє говорити про необхідність розробки та ухвалення парламентом спеціального закону.

2. Законодавча база забезпечення принципу гласності в діяльності Президента України потребує доповнення такими нормативно-правовими актами, як закони України «Про Президента України», «Про опозицію», «Про коаліцію у Верховній Раді України». Це дозволило б встановити додаткові організаційно-правові механізми забезпечення доступу громадськості до функціонування інституту президентства.

3. Вимагають урегулювання на законодавчому рівні відносини нормопроекування, ухвалення та оприлюднення актів глави держави. Слід переглянути передбачений чинними підзаконними актами Президента порядок застосування до рішень глави держави обмежувального грифу, виключивши довільність його встановлення. Надати незалежним суб'єктам громадської експертизи право вносити Президенту України пропозиції щодо оприлюднення проектів актів у цілому або в частині, а також надання висновків щодо необов'язковості винесення проекту акта на громадське обговорення або необхідності застосування обмежувального грифу.

Список використаних джерел

1. Сушко, Є. Р. Принципи права: ознаки, завдання та класифікація [Текст] / Є. Р. Сушко // Збірник наукових праць Львівського державного інституту новітніх технологій та управління імені В'ячеслава Чорновола. Серія «Юридичні науки» / за заг. ред. О. І. Сушинського. – Л. : ЛДІНТЕУ ім. В. Чорновола, 2006. – Вип. 1. – С. 43–53.
2. Бистрик, Г. Принципи організації і функціонування механізму держави: теоретико-правові аспекти [Текст] / Г. Бистрик // Юрид. Україна. – 2013. – № 11. – С. 9–15.
3. Федоренко, В. Л. Принципи системи конституційного права України (до постановки проблеми) [Текст] / В. Л. Федоренко // Держава і право : зб. наук. пр. Юрид. і політ. науки. – Вип. 35. – К., 2007. – С. 148–154.
4. Тодика, Ю. Конституційний принцип гласності: поняття та сутності [Текст] / Ю. Тодика, В. Серьогін // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1998. – № 1. – С. 50–58.

5. Головенко, Р. Закон України «Про доступ до публічної інформації» [Текст] : наук.-практ. комент. / Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко [та ін.] ; [за ініціативи Комітету Верхов. Ради України з питань свободи слова та інформації]. – К., 2012. – 335 с.
6. Кагановська, Т. Проблеми забезпечення транспарентності в діяльності системи державного управління України [Текст] / Т. Кагановська // Вісн. Нац. акад. прокуратури України. – 2014. – № 5. – С. 62–68.
7. Мельниченко, В. І. Законодавче регулювання прозорості і відкритості публічного управління: необхідність, стан, проблеми, перспективи [Текст] / В. І. Мельниченко // Український соціум: Соціологія. Політика. Економіка. Педагогіка : наук. журн. – 2007. – № 3. – С. 139–149.
8. Литвак, О. М. Правова природа інституту президентства [Текст] : монографія / Олег Михайлович Литвак, Наталія Олегівна Рибалка. – К. : Атіка, 2010. – 168 с.

А. С. Крыжановская

Правовое регулирование принципа гласности в деятельности главы Украинского государства: современное состояние и пути оптимизации

Установлена правовая природа принципа гласности относительно организации деятельности Президента Украины. Выяснено, что он является общим принципом конституционного права института президентства. Осуществлена классификация актов, которые составляют правовую основу его регулирования. Предложено дополнить их законами «Про Президента Украины», «Про оппозицию», «Про коалицию в Верховной Раде Украины». Предложено закрепить контроль за порядком обнародования актов Президента за независимыми субъектами.

Ключевые слова: гласность, Президент Украины, глава государства, принцип, правовое регулирование принципа гласности в деятельности главы государства.

A. S. Kryzhanovska

Legal regulation of the principle of publicity in the activities of the head of Ukrainian State: current status and ways of optimization

It is determined that the principle of publicity in terms of activities of the head of the state is both a general social (natural, universal) and special (legal) principle of constitutional law of the institution of presidency. Dependence of stability of the head of the Ukrainian State at the position is identified on cooperation

with the civil society and political parties and the Parliament. The factors determining assessment of the level of publicity in the activities of the President are identified: legal basis, multi-vector nature of the forms of communication with the political system actors (different branches of the government, the public), level of development of the public administration; level of corruption. Classification of the acts making a legal basis for regulating implementation of the principle of publicity in organization of activities: the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, acts of the President of Ukraine (official and information, regulatory and enforcement), international contracts (agreements).

When solving the issues concerning openness of regulatory legal acts of the President of Ukraine we believe that the limitations to transparency of certain acts of the President are the way of avoiding a threat to the national sovereignty, national security, territorial integrity of the state, avoidance of the fact that the rights and freedoms of a human and citizen are violated. For the purpose of avoiding authoritarianism in the activities of the head of the state it is proposed that the relevant independent persons (scientists with involvement of the relevant representatives of the public) expertizing drafts of his acts are attached with the right to make proposals regarding publication of them in full or partially or provision of recommendations to non-obligation of submitting the act for discussion by the public or the necessity to apply a restrictive label.

It is determined that the Law On Access to Public Information and the Law On Information in new version do not comprehensively regulate public relations related to the principle of publicity. It is identified that complex solving of the problem of publicity requires solving of assignments regarding determination of regulation of all structural components of the principle of publicity in consideration of international and European experience. It will allow identifying the factors of the need in drafting a special law on publicity by the subjects of the legislative initiative and approval of it by the Parliament. It is established that the legal regulation of implementing the principle of publicity in the activities of the President of Ukraine requires addition with such regulatory legal acts as the Law of Ukraine On the President of Ukraine, On Opposition, On Coalition in the Verkhovna Rada of Ukraine.

The conclusion is that the principle of publicity is a universal requirement (principle of natural law) stipulated by the principle of government by the people, which at the transitional stage is objectified in the rules of law into a special principle (principle of positive law).

Keywords: *publicity, President of Ukraine, head of state, principles, legal regulation of the principle of publicity in the activities of the head of the state.*

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

Концепція конституційно-правової відповідальності уряду: історико-правовий аспект

Стаття присвячена дослідженню концепції конституційно-правової відповідальності уряду в історико-правовому аспекті. Наведена періодизація історії її розвитку, зазначені головні особливості кожного етапу. Визначено необхідність подальшого розвитку цієї концепції з урахуванням пограничного характеру інституту конституційно-правової відповідальності органів державної влади, що сприятиме її цілісності та завершеності.

Ключові слова: конституційно-правова відповідальність, уряд, концепція конституційно-правової відповідальності уряду.

Проблема відповідальності органів публічної влади, їх посадових осіб ставала об'єктом дослідження на різних історичних етапах розвитку науки конституційного права. Протягом декількох століть триває пошук оптимальних моделей відповідальності владних структур, здатних забезпечити законність та ефективність державного управління, які б відповідали розвитку демократичних інститутів і рівню політико-правової культури

населення. Причому здійснювані в практичній площині, такі пошуки спираються на концептуальні положення, вироблені державознавчою наукою.

Серед вчених, які зверталися безпосередньо до проблематики відповідальності вищого органу виконавчої влади на різних етапах розвитку юридичної науки на території сучасної України, можна назвати О. С. Алексєєва, Ю. Г. Барабаша, Н. О. Боброву, О. Д. Градовського, Т. Д. Зражевську, В. П. Колісника, Н. М. Колосову, С. Г. Серьогіну, А. О. Червяцову та ін. Урахування результатів цих досліджень дає можливість проаналізувати закономірності становлення концепції конституційно-правової відповідальності, в тому числі вищого органу виконавчої влади. Метою цієї роботи є визначення основних особливостей кожного з історичних етапів розвитку концепції конституційно-правової відповідальності уряду та окреслення можливих напрямів її подальшого розвитку.

Питання історичного розвитку концепції конституційно-правової відповідальності в Україні, як і деяких інших пострадянських країнах, не знайшло свого однозначного вирішення у науковій літературі. Одні вчені датують появу наукового обґрунтування ідеї конституційно-правової (державно-правової) відповідальності 70-ми рр. XX ст., а в процесі формування її концепції виділяють два основних етапи – радянський (70–80-ті рр. XX ст.) і сучасний, демократичний. Хоча при цьому не заперечується зародження ідеї про юридичну відповідальність у конституційних відносинах ще в дореволюційній науковій літературі [див.: 1, с. 21–22]. Інші говорять про чотири етапи: класичний (кінець XIX – початок XX ст.), етап постановки проблеми конституційно-правової (державно-правової) відповідальності (кінець 60-х – початок 70-х рр. XX ст.), етап розробки окремих питань теорії конституційно-правової відповідальності (80-ті рр. XX ст.) і сучасний період, який характеризується не стільки теоретичною, скільки практичною спрямованістю [див.: 2, с. 12–13].

На наш погляд, поділ радянського етапу в контексті досліджуваної проблеми не є раціональним, тому що говорити про відповідальність вищого органу виконавчої влади, що реалізу-

ється в системі стримувань і противаг, з огляду на заперечення у цей період теорії поділу влади проблематично. Видається також неможливим характеризувати сучасний етап лише як практичний через становлення концепції самостійності муніципальної та конституційної відповідальності, а також триваючих спроб вирішення однієї зі складних теоретичних проблем – розмежування юридичної і політичної відповідальності владних інституцій. Необхідність симбіотичного поєднання політичних і правових засад у конституційній відповідальності органів державної влади, відсутність належного нормативного закріплення цього інституту не дають підстав говорити про завершення формування теоретичної концепції конституційно-правової відповідальності уряду.

Тому, розглядаючи історико-правовий аспект вітчизняної концепції відповідальності уряду, вважаємо за необхідне виділяти три основні етапи.

Перший етап – дореволюційний. Часто в науковій літературі початок цього етапу датується кінцем XIX – початком XX ст. Однак витoki вітчизняної концепції відповідальності міністрів простежуються у працях відомого державного діяча графа М. М. Сперанського, який, будучи помічником імператора Олександра I, зробив спробу перетворення Російської імперії (до складу якої на той момент входила значна частина території сучасної України) за зразком розвинених європейських держав того часу. Так, у 1802 та 1811 рр. були прийняті, зокрема, два імператорських маніфести, першим з яких створювались міністерства, запроваджувалася одноосібна влада і встановлювалася відповідальність міністра у вигляді права Сенату зажадати від нього пояснень і в разі незадовільного звіту представити доповідь імператору [3]. Проте вже при підготовці М. М. Сперанським другого маніфесту стало очевидним, що вимога надання міністрами звітів стала спочатку формальністю, а потім взагалі перестала виконуватися у зв'язку з тим, що, як зазначалося, всі заходи міністрів прийняті були не інакше, як за доповіддю, і здійснювані Височайшими указами [4, с. 394], тобто за погодженням з імператором.

Маніфест про заснування міністерств від 25 червня 1811 р. був покликаний усунути ці недоліки. Поряд зі встановленням предметів відповідальності (своєрідних конституційних деліктів) (§ 279) та «наслідків відповідальності» (санкцій) (§ 295–296) докладно регулювався порядок розгляду справи: зокрема, якщо внесене звинувачення «удостоєно буде височайшої поваги», передбачався його розгляд Державною радою (вищим законодавчим органом Російської імперії, заснованим в січні 1810 р.) (§ 290–291) шляхом створення спеціальної комісії «для проведення слідства і для прийняття від міністра належних пояснень» (§ 292) [5]. Проте практичній реалізації державної реформи завадили як відсутність імператорської волі, так і втрата довіри до розробника.

Подальша актуалізація питання проведення конституційних реформ привела до появи в кінці XIX – початку XX ст. великої кількості робіт, присвячених дослідженню проблем інституту відповідальності міністрів. Вчені того часу розмежовували як мінімум дві її форми – конституційно-правову (державно-правову) і політичну. Деякі говорили про три види – кримінальну відповідальність (обґрунтовувалась як ознака «самодержавної держави»), юридичну (застосовувалась у разі, якщо в адміністративній діяльності міністр порушує «своїми розпорядженнями або актами основні закони країни» і була ознакою конституційної держави [див.: 6, с. 2–3]), а також політичну відповідальність.

Що стосується останньої, то, наприклад, у 1895 р. О. Д. Градовський, досліджуючи функціонування британського Кабінету, визначив її сутність як таку, що «виражається у формі солідарної відповідальності ... в тому, що у разі серйозного ураження кабінету в палаті, він весь подає у відставку» [7, с. 459]. Метою такої відповідальності вважалась охорона солідарності і єдності між парламентом і урядом, тобто між народом і владою [8, с. 70], вона використовувалась як «знаряддя контролю парламенту над доцільністю дій міністерства» [8, с. 63].

Іншу роль відводили дослідники державно-правовій або судовій відповідальності. О. С. Алексєєв, провівши дослідження зарубіжної доктрини того часу, визначав юридичну відповідаль-

ність міністрів як таку, що має місце перед судом за урядові акти, що порушують закон, або за будь-які дії, що порушують інтереси держави взагалі [8, с. 50]. Разом з цим австрійський вчений професор Ханс фон Фріш у своїй праці «Відповідальність монарха і вищих магістратів» 1904 р. зазначав, що за сто років існування судової відповідальності (з часу утворення цього інституту в післяреволюційній Франції) цей інститут «завмер в першій фазі свого існування і ... процес його розвитку був закінчений» [цит. за: 8, с. 53]. Георг Єллінек також указував на те, що «так звана політична відповідальність міністрів, безперервно застосовувана в парламентах, фактично замінила в конституційних монархіях так звану державно-правову відповідальність, здійснювану шляхом оскарження міністрів перед державним судом» [9, с. 49], проте остання, навіть у разі її незастосування, залишалась засобом впливу на міністрів і становила конституційну гарантію [9, с. 50]. Однак серйозним недоліком правового регулювання цього інституту в ряді європейських держав Г. Єллінек називав відсутність спеціального законодавства при проголошенні принципу відповідальності в конституції, що сприяло її тлумаченню як *lex imperfecta* (закон без санкції, тобто такий тип закону, який забороняє певну поведінку, тим не менш, не встановлюючи покарання за порушення і не оголошуючи нікчемною заборонену поведінку [10, с. 27]).

У проєкті Основного Закону Російської імперії 1905 р. відбулася спроба запровадження як політичної колективної відповідальності уряду перед Державною думою «за загальний хід державного управління» (ст. 61), так і індивідуальної відповідальності міністрів «за умисне порушення основного закону, а також за нанесення тяжкої шкоди інтересам держави перевищенням, бездіяльністю або зловживанням владою» (ст. 62) [11, с. 504]. Однак конституційний експеримент початку ХХ ст. в Російській імперії не увінчався успіхом, зокрема, на думку зарубіжних дослідників, через сильні тенденції абсолютизму [див.: 12, с. 1–2]. З огляду на ці тенденції та подальші історичні події багато прогресивних наукових ідей того часу, на жаль, не набули практичного застосування.

Другий – радянський – етап розвитку концепції конституційно-правової відповідальності характеризується науковим обґрунтуванням самостійності інституту державно-правової (конституційно-правової) відповідальності, зокрема в працях С. А. Авак'яна, Н. О. Бобрової, Т. Д. Зражевської, Ю. П. Єременко, Ф. М. Рудинського та ін., та активною розробкою теорії позитивного аспекту юридичної відповідальності взагалі та конституційно-правової зокрема.

Обґрунтування наявності виховної функції права поставило перед радянськими науковцями питання про можливість існування відповідальності без покарання, направленої на майбутні дії. Причому найбільш гострою ця проблематика була саме в державному (конституційному) праві. Однак прагнення вчених забезпечити виховну роль юридичної відповідальності шляхом обґрунтування її позитивної сторони поряд із використанням таких категорій, як «сумлінне ставлення до своїх обов'язків», «почуття відповідальності», «усвідомлення необхідності дати звіт» і т. д., для характеристики її суті не сприяло оформленню чіткого категоріального апарату конституційно-правової відповідальності. Навпаки, це породило концепцію конституційно-правової відповідальності як категорії соціальної відповідальності, що поєднує в собі політичну, моральну і юридичну [13, с. 84–85]. При цьому у наукових джерелах відзначається, що дослідження конституційної відповідальності у такому ракурсі створило наукову і практичну основу для фактичної безвідповідальності влади [14, с. 22], оскільки обґрунтовувалась достатність позитивної конституційно-правової відповідальності органів публічної влади, а не відповідальності їх за протиправні дії.

Крім того, категорія «позитивна відповідальність» набула нового значення вже на сучасному етапі розвитку концепції конституційно-правової відповідальності. Вона стала використовуватися саме для позначення відповідальності Кабінету Міністрів України перед Верховною Радою України, тим самим підкреслювалися: а) відсутність нормативно закріплених підстав такої відповідальності, б) її виникнення з юридичного обов'язку

відповідних суб'єктів здійснювати корисні для суспільства функції [15, с. 437], в її політичний характер. Такий підхід призводить до штучного поділу категорії «конституційно-правова відповідальність органів державної влади». Застосування поняття «позитивна відповідальність» лише до одного суб'єкта (Кабінету Міністрів України) не може сприяти становленню інституту конституційної відповідальності. Адже цей інститут має «політичне забарвлення» стосовно всіх органів державної влади як суб'єктів відповідальності, а нормативне закріплення для деяких із них конституційних деліктів не може означати перетворення їх відповідальності у суто юридичну.

Третій етап розвитку концепції конституційно-правової відповідальності на вітчизняних теренах – сучасний етап державознавчих досліджень. Розпад СРСР, відмова від комуністичної ідеології, намагання побудови моделі демократичної правової державності, прийняття Конституції України – все це сприяло перегляду багатьох концептуальних положень науки конституційного права, зокрема активізувались розробки теорії конституційно-правової відповідальності як галузевого виду юридичної відповідальності, якому притаманний власний склад правопорушень, специфічна інстанція відповідальності, розгалужена система санкцій поряд з усіма традиційними ознаками юридичної відповідальності.

Проте такий доктринальний підхід, на наш погляд, неминуче зіштовхується з неможливістю визнання наявності конституційно-правової відповідальності у вищого органу виконавчої влади (передусім через відсутність нормативно визначених підстав колективної урядової відповідальності). А при детальному аналізі механізмів відповідальності інших органів державної влади довелось би відмовитись і від визнання її наявності у всіх чи більшості владних структур, оскільки у тій чи іншій мірі ці механізми ґрунтуються на поєднанні правового та політичного начал. Такий симбіоз може виявлятися як у підставах, так і у процедурі відповідальності: наприклад, реалізована у парламенті процедура імпичменту глави держави, навіть у разі закріплення її підставою порушення норм Конституції або зако-

нів, без надання висновку про наявність правопорушення органом правосуддя носитиме політичне забарвлення. Водночас маємо констатувати, що така ситуація ставить під сумнів обґрунтування самостійності конституційно-правової відповідальності взагалі, заперечення якої, безумовно, не сприятиме становленню правової держави.

Як убачається, ці обставини привели до виокремлення двох пріоритетних напрямів дослідження інституту відповідальності уряду. Перший пов'язаний із розробкою пропозицій його практичного вдосконалення за зразком європейських країн шляхом запровадження в Україні конструктивного вотуму недовіри [див.: 16, с. 138], закріпленого, наприклад, конституціями Бельгії, Німеччини, Польщі; встановлення розмежувального строку між внесенням пропозиції про висловлення недовіри та його розглядом [17, с. 462–463], передбаченого, наприклад, конституційним законодавством Іспанії, Німеччини, Хорватії та ін. При цьому відповідальність уряду називається переважно політичною або конституційно-політичною (через перебування її підстав у політичній площині) та протиставляється конституційно-правовій відповідальності інших владних суб'єктів.

Другий напрям – спроба побудувати теорію конституційно-правової відповідальності уряду максимально наближено до загальнотеоретичної моделі юридичної відповідальності. Відповідно до цього існують пропозиції вважати об'єктивною стороною конституційного делікту якісну невідповідність діяльності політико-правовому статусу (положенню) суб'єкта конституційно-правових відносин, його призначенню в механізмі державної влади за умови відсутності формальної невідповідності цієї діяльності нормам права [18, с. 654], а особливостю вини як суб'єктивної сторони – її тлумачення не як психологічного, а як соціально-політичного поняття (тобто відповідальність настає за несумлінне ставлення до реалізації свого політико-правового статусу, неналежне здійснення функцій та завдань) [18, с. 655].

На наш погляд, концепція конституційно-правової відповідальності органів державної влади має будуватись на визна-

чальному положенні – вона є пограничним інститутом між юридичною та політичною відповідальністю. Домінування тих чи інших ознак обох видів залежить від багатьох чинників, у тому числі – від рівня розвитку принципів, засад, інститутів правової держави. Для України, яка намагається побудувати саме таку державу, необхідним є забезпечити домінування права над політичним розсудом.

Певною мірою засади такого підходу були визначені ще на дореволюційному етапі розвитку концепції конституційно-правової відповідальності О. С. Алексєєвим, який запропонував відмовитись від визнання суб'єктом державно-правової відповідальності виключно міністрів та запровадити загальну систему судового контролю «над усіма членами політичного союзу, що відправляють державні функції» [8, с. 62]. З огляду на сучасні історичні умови, цю пропозицію можна інтерпретувати як необхідність існування конституційно-правової відповідальності всіх органів державної влади у різних її формах, у тому числі у формі судової відповідальності, що обумовлено суспільною і державно-правовою важливістю виконуваних цими органами функцій і завдань. Відмова від протиставлення конституційно-правової відповідальності уряду та відповідальності інших владних інституцій дозволить забезпечити функціонування інституту конституційно-правової відповідальності як засобу захисту норм Основного Закону, а не знаряддя вирішення політичних конфліктів. При цьому, безумовно, заходи відповідальності, застосовувані всередині державного механізму, будуть врегульовані правом у неоднакових межах, залежатимуть від суб'єкта відповідальності, рівня розвитку суспільства та держави, політико-правової культури політичної еліти, історичних передумов.

Отже, можна зробити висновок, що одним із завдань науки конституційного права на сучасному етапі розвитку вітчизняного державознавства є побудова цілісної та завершеної концепції конституційно-правової відповідальності. Це дозволить, у тому числі, уникнути виключення з переліку її суб'єктів вищого органу виконавчої влади та постановки питання про доцільність інституту конституційної відповідальності взагалі.

Список використаних джерел

1. Колосова, Н. М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Н. М. Колосова ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. — М., 2006. — 368 с.
2. Червяцова, А. О. Конституційно-правова відповідальність в системі видів юридичної відповідальності: теоретико-правовий аспект [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. О. Червяцова ; Нац. ун-т внутр. справ. — Х., 2004. — 202 с.
3. Манифест об «Учреждении министерств» от 08 сентября 1802 года [Электронный ресурс] // Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание (1649–1825). Т. 27. — Режим доступа: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=145®im=3.
4. Сперанский, М. М. О коренных законах государства [Текст] / М. М. Сперанский. — М. : Эксмо, 2015. — 544 с.
5. Манифест об «Общем учреждении министерств» от 25 июня 1811 года [Электронный ресурс] // Полное собрание законов Российской империи. Первое собрание (1649–1825). Т. 31. — Режим доступа: http://www.nlr.ru/e-res/law_r/search.php?part=145®im=3.
6. Шершеневич, Г. Ф. Ответственность министров [Текст] / Г. Ф. Шершеневич. — Симферополь : Тип. Ф. Ф. Шнейдера, 1906. — 8 с.
7. Градовский, А. Д. Государственное право важнейших европейских держав [Текст] : курс лекций / А. Д. Градовский ; под ред. Н. М. Коркунова. — СПб. : Изд-во Л. Ф. Пантелеева, 1895. — 528 с.
8. Алексеев, А. С. Безответственность монарха и ответственность правительства [Текст] / А. С. Алексеев. — М. : Изд-во т-ва И. Д. Сытина, 1907. — 70 с.
9. Еллинек, Г. Конституции, их изменения и преобразования [Текст] / Г. Еллинек ; пер. с нем. под ред., с вступ. ст. Б. А. Кистяковского. — СПб. : Изд. юрид. кн. склада «Право», 1907. — 93 с.
10. Thomas, A. J. McGinn. The expressive function of law and lex imperfecta. Roman Legal Tradition, Vol. 11 (2015), P. 1–41 [Электронный ресурс] / Thomas A. J. McGinn. — Режим доступа: <http://romanlegaltradition.org/contents/2015/RLT11-MCGINN.PDF>.
11. Конституционные проекты в России VIII – начала XX века [Текст] / [сост., автор вступ. ст. и коммент. А. Н. Медушевский]. — М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2010. — 640 с.
12. Hosking, G. A. The Russian Constitutional Experiment: Government and Duma, 1907–1914 [Текст] / G. A. Hosking. — London : Cambridge University Press, 1973. — 285 p.
13. Боброва, Н. А. Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты) [Текст] : монография

- / Н. А. Боброва, Т. Д. Зражевская. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1985. — 156 с.
14. Батюшенков, В. А. Конституционная ответственность в сфере обеспечения национальной безопасности России [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. А. Батюшенков. — М., 2004. — 159 с.
 15. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т / гол. редкол. Ю. С. Шемшученко. — К. : Укр. енцикл. — Т. 1: А-Г. — 1998. — 672 с.
 16. Закоморна, К. О. Розвиток механізмів відповідального правління як напрямку конституційної реформи в Україні та постсоціалістичних державах-членах Європейського Союзу [Текст] / К. О. Закоморна // Право та інновації. — 2015. — № 1. — С. 135–141.
 17. Совгиря, О. В. Конституційно-правовий статус Кабінету Міністрів України: сучасний стан та тенденції розвитку [Текст] : монографія / О. В. Совгиря. — К. : Юрінком Інтер, 2012. — 464 с.
 18. 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.

А. А. Муртищева

**Концепция конституционно-правовой ответственности
правительства: историко-правовой аспект**

Статья посвящена исследованию концепции конституционно-правовой ответственности правительства в историко-правовом аспекте. Приведена периодизация истории ее развития, указаны главные особенности каждого этапа. Определена необходимость дальнейшего развития этой концепции с учетом пограничного характера института конституционно-правовой ответственности органов государственной власти, что будет способствовать ее целостности и завершенности.

Ключевые слова: конституционно-правовая ответственность, правительство, концепция конституционно-правовой ответственности правительства.

A. O. Murtishcheva

**The conception of constitutional and legal responsibility
of the government: a historical and legal perspective**

Problem setting. The article deals with general matters of constitutional and legal responsibility of government, which has insufficient doctrine foundation and is not properly incorporated into legislation. One of the methods of testing this

institute is a historical one. It can help to understand main features of this conception during the development of constitutional law science.

Recent research and publications analysis. *Some aspects of constitutional and legal liability of government were researched by A. Alekseev, Yu. Barabach, N. Bobrova, A. Gradovsky, V. Kolisnyk, N. Kolosova, S. Serohina and others. These scientific works are the theoretical footing for the subsequent complex scientific research of the doctrinal problem of the evolution of the constitutional liability of government conception.*

Paper objective is to analyze the history of the constitutional and legal responsibility of government conception, establish its periodization with each period characteristic and describe the main tendencies of its development.

Paper main body. *At the beginning of the article it is mentioned that there are different views on the periodization of the conception of constitutional liability of government forming process. Three or four periods are marked out by scientific literature. In the article it is stressed that there should be marked out three periods – pre-revolutionary, soviet and modern.*

The main peculiarity of the pre-revolutionary period is the attempt of scientists to modernize the system of Russian Empire public administration and to implement the institution of governmental liability in the forms of political and state responsibility. They were started as far back as the beginning of 19th century. But the constitutional experiment of this period was not successful and many progressive scientific ideas were not applied into practice.

The determinative feature of the soviet period is the adoption of the concept of «positive legal liability» which may be understood as conscientious attitude to duties, their correct discharge, as accountability (special relationship between subjects of constitutional law). The significance of the positive liability was concerned by scientists with the educative function of law. But this approach led to the problem of distinguishing constitutional and political responsibility of the government and made the scientific and practical foundation for the irresponsibility of authority especially in the modern period.

The main problem of the modern period is the difficulty of forming the conception of constitutional and legal liability of government as a kind of legal liability with all the traditional features. The main approaches to the governmental liability scientific research on this period are given. One of them is practical improvement of this constitutional institution (for example the introduction of constructive vote of no-confidence). And the other is introduced as the attempt to make the theoretical construction of governmental responsibility as close as

possible to the legal liability model. In the article it is offered to revise this view and to consider the constitutional and legal liability of government as a borderline institution between legal and political responsibility. Moreover it is mentioned that this approach should be used to all the bodies of state power. This will make the conception of constitutional responsibility accomplished and integral.

Conclusions of the research. *On the bases of the concluded theoretical research of the governmental liability conception attention is drawn to the fact that this form of liability is the borderline between legal and political responsibility. It should influence on its research and practical application as a mean guaranteeing constitutional legality.*

Keywords: *constitutional and legal responsibility, government, conception of constitutional and legal responsibility of government.*

УДК 342.25:001.891.3

Л. С. Стешенко, аспірант НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
НАПрН України

Витоки державницької теорії місцевого самоврядування

Стаття присвячена виокремленню основних підходів апологетів державницької теорії місцевого самоврядування щодо розуміння юридичної природи і місця даного інституту в політичній системі суспільства та механізмі публічної влади. Висвітлено погляди представників даної теорії на інституційні, функціонально-компетенційні, нормативно-правові та організаційні засади функціонування місцевого самоврядування та його взаємозв'язки з центральним урядом.

Ключові слова: *теорії місцевого самоврядування, державницька теорія місцевого самоврядування, державне управління, муніципальна влада.*

Сучасне суспільство перебуває в безперервному процесі соціально-політичної, економічної і культурної трансформації, триває пошук оптимальної моделі гармонійного поєднання державних і громадських механізмів політичного управління. Ключове значення в цьому зв'язку набуває функціонування місцевого самоврядування, яке має двоїсту суспільно-державну природу та є своєрідним посередником між державою й суспільством, центральною й місцевою владою, виступаючи, з одного

боку, владним інститутом, а з другого – інститутом громадянського суспільства – легітимним виразником інтересів місцевих співтовариств. На рівні місцевого самоврядування забезпечується взаємодія публічних і громадських форм управління, здійснюється врахування загальнодержавних інтересів і потреб місцевої громади при прийнятті владних рішень.

Створення ефективної системи місцевого самоврядування – завдання тривале, комплексне, що потребує економічних, фінансових, політичних, правових та інших перетворень у державі та свідомості громадян [1]. До сьогодні у світовій практиці та науковій літературі не існує чіткого та однозначного розуміння сутності та правової природи місцевого самоврядування. Концептуальна нечіткість теоретичної та понятійної бази спричиняє труднощі у формуванні ефективної правової основи самоврядного вирішення місцевих питань і його практичного функціонування.

Доктринальне і правове осмислення такого складного і багатогранного феномену, як місцеве самоврядування, передбачає системний аналіз генези розвитку цього інституту, розкриття особливостей понятійного апарату, нормативних положень, а також теоретико-концептуальних основ, на яких ґрунтується місцеве самоврядування в тій чи іншій країні.

Вивчення теоретичних і практичних проблем реорганізації самоврядних структур в Україні особливо актуалізується у зв'язку з черговим витком еволюції місцевого самоврядування, який в умовах суспільно-політичної кризи, низького рівня політичної і правової культури, домінування кон'юнктурних підходів правлячої еліти в розробці варіантів реформи, недостатнього досвіду громадянської активності населення отримав характер тривалої муніципальної трансформації. Значне уповільнення муніципальної реформи, перенесення термінів реорганізації системи місцевої влади в Україні певною мірою пов'язані з недостатньою опрацьованістю теоретичних аспектів розбудови місцевого самоврядування, а також дефіцитом знань про передовий досвід функціонування класичних моделей локальної демократії в умовах еволюційних змін чи революційних флуктуацій. Безумовний науковий інтерес і практичну цінність

у цьому аспекті має дослідження основних засад державницької теорії місцевого самоврядування, яка виступає науковою базою континентальної моделі місцевого самоврядування.

Аналіз масиву наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних авторів дозволяє констатувати, що проблемам сутності, історичних коренів, перспектив розвитку інститутів самоврядування у взаємодії з органами державної влади присвячено досить велику кількість публікацій. При цьому основні положення державницької теорії місцевого самоврядування отримали своє оформлення в XIX ст. у працях німецьких вчених Л. Штейна та Р. Гнейста. У дореволюційній Росії положення державницької теорії були підтримані у працях В. П. Безобразова, О. Д. Градовського, М. І. Лазаревського і розвинені на початку XX ст. М. М. Коркуновим, О. Г. Михайловським, М. І. Свешніковим та ін. Чимало прихильників має державницька концепція і на пострадянському просторі (В. І. Борденюк, Г. А. Василевич, Н. М. Кондратович, О. А. Мельник, А. М. Онупрієнко, Л. А. Приходько, С. О. Хлебунова). Проте сучасний етап державотворення як ніколи гостро засвідчує потребу поглибленої й всебічної теоретичної розробки цього питання.

З огляду на розмаїття поглядів щодо співвідношення державних і самоврядних органів у механізмі публічної влади в рамках конкретно-історичних моделей політико-правового розвитку, охарактеризувати їх у межах однієї статті практично неможливо. Тому метою даної статті є виокремлення основних підходів апологетів державницького напрямку щодо розуміння природи і місця інституту місцевого самоврядування в політичній системі суспільства та механізмі публічної влади.

Основоположниками державної теорії самоврядування вважаються Лоренц фон Штейн і Рудольф фон Гнейст, хоча, на думку російського дослідника П. П. Гронського, цей традиційний погляд є доволі сумнівним, оскільки не Л. Штейн і Р. Гнейст вперше висловили міркування про державницьку природу самоврядних органів та публічно-правовий характер їх компетенції. Ще до появи їх праць деякими вченими, наприклад, І. Аретином і К. Роттеком, не заперечувалися публічно-право-

вий характер завдань, покладених на органи місцевого самоврядування, і публічно-правова природа цих структур. Заслуга ж Л. Штейна і Р. Гнейста полягає у з'ясуванні того, що не існує особливих публічно-правових громадівських справ, а всі публічно-правові справи, в тому числі і справи громадівські, є державними справами [1, с. 1–2].

Лоренц фон Штейн – професор Віденського університету, автор численних праць у галузі політичних наук, найбільш ґрунтовною з яких є «Вчення про управління» («*Verwaltungslehre*»), що складається з семи окремих частин. Саме в цьому творі, в другому відділі першої частини, що має назву «Самоврядування і його правова система» («*Die Selbstverwaltung und ihr Rechtssystem*»), Л. Штейн зробив спробу створити повну наукову систему вчення про самоврядування [2, с. 384].

На думку Л. Штейна, самоврядування є першою формою, в якій втілюється ідея вільного управління як організованої і повноважної участі громадян у виконанні загальних функцій і управлінні особливими справами. Воно виникає не стільки завдяки вільній і самодіяльній волі окремих громадян, скільки завдяки природі цих відносин, що породжують необхідність цієї участі. Самоврядування являє собою другу органічну систему виконання поряд із системою урядовою [3, с. 27–28].

Розглядаючи громаду як соціальний організм і визнаючи наявність особливих місцевих справ, що становлять предмет компетенції органів місцевого самоврядування, Л. Штейн зазначав, що ці особливі громадівські справи водночас є справами державними. Не протиставляючи самоврядні органи урядовим, він вважав, що вони обопільно здійснюють одну державну справу, однак перші – місцевого, а другі – загального значення. Як вказував Л. Штейн: «Насправді як урядові, так і самоврядні органи належать державній владі і діють від її імені; як державна служба, так і громада мають завдання здійснювати державні закони; ці органи мають свою як місцеву, так і загальну компетенцію; вони знаходяться поруч в ієрархії службової системи і в рівній мірі підкоряються дистанційному порядку руху справ» [3, с. 65].

Водночас Л. Штейн вважав, що органи самоврядування мають власний устрій і управління, а разом із тим і право устрою й управління. Перше обумовлює певну автономію самоврядної організації, друге – пов'язане зі здійсненням вишого нагляду. Автономія зумовлює право органів самоврядування видавати власні розпорядження і приписи в межах своєї компетенції та здійснювати їх через своїх агентів. До системи автономії самоврядування, на думку Л. Штейна, входять: 1) автономія виконання і 2) автономія власне управління. Перша полягає в праві самостійно видавати самоврядні акти. Уряд при цьому має право нагляду і видання загальнообов'язкових приписів. Автономія власне управління полягає в діяльності виконавчих агентів самоврядування. Завданням вишого нагляду є узгодження автономії органів самоврядування з правами уряду і державного управління. Сутність такого нагляду полягає в тому, щоб встановити гармонію між самостійністю самоврядування і єдністю державної влади.

Л. Штейн критикував теорію «вільної громади», обмежуючи час її існування лише періодом феодалізму, оскільки лише в середні віки уможливився розподіл суверенітету між окремими суб'єктами – феодалними землевласниками, тому у той час було можливе існування «вільних громад», незалежних від держави.

Разом із тим Л. Штейн визнавав цінність громади і самоврядування взагалі для держави. Самоврядування здатне, в обмеженій мірі і в своїй обмеженій сфері, створювати основні форми і органи держави. Тому громада бачилася німецькому автору умовою підготовки громадянина до свідомо-вільного життя в державі, яка передбачає поступову еволюцію від приватних, партикулярних інтересів до усвідомлення загальних цілей і завдань державного життя.

У своїх роботах Л. Штейн підкреслював особливий правовий статус органів місцевого самоврядування. На його думку, органи місцевого самоврядування легітимізуються населенням, відповідно, діють від імені та в інтересах місцевої громади і тому можуть і повинні вступати в юридичні відносини з державою як незалежні суб'єкти права. Саме ця обставина відрізняє органи

місцевого самоврядування від державних структур, які діють від імені та в інтересах єдиної держави, не маючи будь-яких інших, відмінних від державних, власних інтересів.

Надалі ця теорія отримала свій розвиток у роботах прусського юриста і політика Генріха фон Гнейста, які були присвячені переважно дослідженню адміністративного права Великобританії та питань місцевого самоврядування [4–6]. На основі результатів свого дослідження історичного розвитку організації внутрішнього управління і державного устрою Великобританії Р. Гнейст вивів оригінальну теорію «Selfgovernment» як характерну для цієї країни організацію державної влади і на цій підставі сформулював теорію самоврядування як загального державно-правового постулату [2, с. 391].

Р. Гнейст підтримував державний характер місцевого самоврядування і саме йому належить вислів «Selbstverwaltung – Staatsverwaltung» («самоврядування – це державне управління»). Р. Гнейст доводив, що самоврядування за своєю природою є виявом децентралізації державного управління, і в цьому сенсі відмінності між місцевим самоврядуванням і місцевим управлінням відсутні. Він стверджував, що місцеве самоврядування є дорученням здійснювати деякі державні повноваження місцевим спілкам. На його думку, місцеве самоврядування покликане виконувати ті ж завдання, що і державна влада, але лише в меншому обсязі, обмеженому місцевістю, її територіальними межами, в рамках яких здійснюється самоврядування.

Відмінність місцевого самоврядування від державних органів він також вбачав в особливому порядку формування та заміщення посад апарату. Оскільки, на думку вченого, посади самоврядування (місцевого державного управління) полягають у виконанні завдань держави, то і їх заміщення слід здійснювати за рішенням уряду. Р. Гнейст вважав, що до органів місцевого самоврядування можуть обиратися тільки заможні громадяни певної громади, які користуються авторитетом місцевого населення. Виконувати свої посадові обов'язки вони повинні виключно на безоплатній основі, щоб їх діяльність не була джерелом економічного збагачення. Такому управлінському аристократизму Р. Гнейст протиставляв державну службу, куди

чиновник ішов, керуючись переважно не цілями громадського блага, а особистими економічними інтересами. Отримуючи заробітну плату, він безпосередньо залежав від вищих осіб і, відповідно, повинен був служити чужим йому інтересам. Таким чином, Р. Гнейст виділяв два обов'язкові елементи публічного незаангажованого місцевого самоврядування: авторитет місцевого населення і безоплатне виконання обов'язків. При цьому відповідальність посадовців самоврядування має визначатися нормами державного права, а не загального (common law) і тим більш не корпоративного права. Іншими словами, за висловом Р. Гнейста, зазначені самоврядні посадовці мають бути повністю підпорядковані виконавській вертикалі державного апарату [5, с. 70].

На позиціях державницької концепції місцевого самоврядування стояв і Г. Єллінек. У межах свого «Загального вчення про державу» він зазначав, що відмітною ознакою будь-якого самоврядування є «державне управління через осіб, котрі не є професійними державними посадовими особами», «на противагу державно-бюрократичному управлінню управління через самих зацікавлених осіб» [7, с. 608]. Звертаючись до правових підстав здійснення самоврядування (права на самоврядування), Г. Єллінек доходив висновку, що «сучасна самоврядна одиниця ... отримує від держави право на здійснення державної влади на тих самих підставах, що воно й стосовно держави належить йому як самостійне – похідне, але власне – право, котре, втім, держава може змінити шляхом видання відповідного закону» [7, с. 612]. При цьому місцеве самоврядування розглядалося ним як один із видів самоврядування, що надається державою певним суспільним спілкам (церкві, торговельним і торговельно-промисловим палатам чи ремісничим спілкам тощо). Особливою суспільною спілкою – суб'єктом самоврядування – він визнавав самоврядні громади (Gemeinde) [7, с. 612]. Г. Єллінек справедливо відзначав, що територіальні громади спираються на соціальний базис, створений не державою, а саме на спільних інтересах сусідства, але власне право володарювання громади ніколи не є первинним правом: владними повноваженнями її наділяє держава [7, с. 614].

Підтримку постулатів державницької теорії місцевого самоврядування висловила й переважна більшість російських революційних вчених. Це й не дивно, адже російська державно-правова думка кінця XIX – початку XX ст. значною мірою перебувала під впливом німецького конституціоналізму.

Одним із перших послідовників державницької концепції місцевого самоврядування на російському ґрунті став публіцист О. А. Головачов, який у серії статей «Десять років реформ» (малися на увазі реформи імператора Олександра II. – Л. С.), опублікованих у 1870-ті рр. в журналі «Вісник Європи», здійснив аналіз природи самоврядування з точки зору його організації і практики функціонування. Критично ставлячись до діяльності земських установ, він вважав, що останні не можуть навіть називатися «органами самоврядування», оскільки не мають досить сильної виконавчої влади і їх участь у справі державного управління є нікчемною [8, с. 169–170].

Тезу про земські установи як виключно державні структури підтримував академік Санкт-Петербурзької Академії наук В. П. Безобразов. Сутність самоврядування він визначав як управління «за законами і через закони» [9, с. 48], а також вважав, що органи самоврядування, які виникли на громадському ґрунті під впливом місцевих інтересів, не перестають бути державними, бо входять як ланки до загальної системи державної влади й управління. Місцеве самоврядування не є громадським самоврядуванням, прикладом якого є акціонерні компанії та інші спілки, воно є державним, бюрократичним управлінням; установи самоврядування сукупно з бюрократичними установами являють собою органи одного і того ж державного організму, різні форми однієї й тієї ж влади [10, с. 19–21].

У 1880-ті рр. ґрунтовний аналіз теоретичних аспектів самоврядування здійснив професор О. Д. Градовський. Вчений вважав, що самоврядування – це поняття політичне, яке може бути визначене мірою участі суспільства не лише в місцевих адміністративних справах, а й у загальнодержавному управлінні. Він стверджував, що органи самоврядування є не лише інструментом задоволення потреб населення, але і засобом підтримки цього державного порядку. «Те, що ми називаємо самовряду-

ванням, – відзначав О. Д. Градовський, – має на увазі двояку мету: 1) надати можливість різним суспільним організаціям здійснювати свої, їм притаманні цілі; 2) організувати участь суспільства у державній адміністрації» [11, с. 6].

Як і Л. Штейн, О. Д. Градовський розділяв компетенцію органів самоврядування на дві сфери: «природну» (власну) та «урядову» (делеговану) [12, с. 5]. Проте неухильну історичну тенденцію він вбачав у тому, що ця «природна сфера сходиться на другий план, а в деяких державах зовсім втрачається. Усе це, при дослідженні питання про самоврядування, висуває на перший план суто урядові завдання» [12, с. 78]. На думку вченого, питання про самоврядування є питанням про організацію влади, а не про межі цієї влади, тобто самоврядування являє собою частину загальної державної системи, побудованої на залученні окремих громадських елементів, що беруть участь у політичному житті країни.

Водночас О. Д. Градовський наполягав на безпідставності розподілу функцій і завдань місцевої влади на державні й недержавні, тобто завдання й питання місцевого значення. На його думку, особливих місцевих справ, місцевих завдань не існує: усі справи, що перебувають у віданні самоврядування, одночасно є справами, залишеними державою у своїй компетенції, а отже, і органи самоврядування суть органи державної влади. «Самоврядування, – наголошував О. Д. Градовський, – полягає у розподілі урядових завдань між органами центральної влади і органами суспільства. Органи суспільства, покликані для цих завдань, входять через це до урядової сфери, стають частиною адміністрації» [12, с. 42].

На непродуктивності розподілу держави і самоврядування за матеріальною ознакою, тобто за предметами відання, наполягав і почесний член Петербурзької Академії наук Б. М. Чичерін. «Навіть суто місцеві справи, – писав він, – є разом із тим й інтересом спільним. Добробут жителів у всіх місцевостях складає загальний інтерес держави» [13, с. 375].

Серед російських авторів, які досліджували сутність і природу місцевого самоврядування, особливо слід відзначити видатного вченого-юриста, філософа, професора державного

права юридичного факультету Санкт-Петербурзького Імператорського університету М. М. Коркунова. Аналізуючи погляди Р. Гнейста та полемізуючи з німецькими авторами, він висунув ідеї, які згодом почали використовуватися й іншими апологетами державницької теорії, зокрема щодо формальної й матеріальної відмінності органів державного територіального управління і місцевого самоврядування.

Так, характеризуючи державницьку теорію місцевого самоврядування, М. М. Коркунов звертав увагу на його залежний характер. Він відзначав: «Самостійне право владарювання мають тільки держави. Самоврядні місцеві громади здійснюють владні права за дорученням держави, а тому підлягають у цій своїй діяльності державному нагляду не лише щодо зовнішньої законності, до дотримання встановлених законом меж, але й у відношенні до її змісту» [14, с. 500–501].

Державницька теорія місцевого самоврядування отримала свій розвиток у роботах видатного дореволюційного юриста М. І. Лазаревського, який визначав місцеве самоврядування як систему децентралізованого державного управління, забезпеченого низкою юридичних гарантій, які, з одного боку, захищають самостійність органів місцевого самоврядування, а з другого, — забезпечують їхній взаємозв'язок з певною місцевістю та її населенням. На думку М. І. Лазаревського, державна влада є сукупністю повноважень монарха, його адміністрації, парламенту і органів місцевого самоврядування [15, с. 7].

Проведене дослідження дає змогу зробити такі висновки.

Державницька концепція місцевого самоврядування бере свої витоки у німецькій ліберальній конституційно-правовій доктрині ХІХ ст. і виходить з моністичного розуміння публічної влади і публічних справ. Її прибічники спираються на постулат про неподільність суверенітету, а відтак обґрунтовують неможливість співіснування поряд із державною суверенною владою будь-якої іншої публічної влади.

Сутність державницької теорії місцевого самоврядування полягає у визнанні місцевого самоврядування низовою ланкою у вертикалі державної влади, що орієнтована на виконання

державних справ локального масштабу і здійснюється представниками територіальних спільнот (громад). За такого підходу місцеве самоврядування – це лише одна з форм організації місцевого державного управління, що має певну дискрецію у вирішенні місцевих питань у межах наданої компетенції та має здійснюватися не посланцями центрального уряду, а безпосередньо місцевим населенням або його представниками.

Державницька теорія самоврядування має політико-правовий зміст, оскільки вперше позначила політичний аспект місцевого самоврядування, його владний характер, правову форму діяльності та можливість виходу в своїй компетенції за межі суто господарських завдань.

Основоположні ідеї державницької теорії місцевого самоврядування як особливої форми (моделі) організації державного управління на місцях не втратили своєї актуальності й сьогодні; вони мають універсальний характер та можуть бути використані в сучасній муніципально-правовій теорії та практиці України.

В умовах плюралістичної демократії державницька теорія місцевого самоврядування є лише одним із можливих підходів до організації публічної влади на місцях, визнання якого є справою політичного вибору. За даних умов дослідження можливих шляхів реалізації цієї теорії у політико-правовій практиці України є перспективним напрямом подальших досліджень у цій сфері.

Список використаних джерел

1. Гронский, П. П. Теории местного самоуправления в германской науке [Текст] / П. П. Гронский // Известия Санкт-Петербургского политехнического института. Отдел наук экономических и юридических. – 1913. – Т. XIX. – С. 1–53.
2. Черняк, Э. В. Государственная теория самоуправления в трудах европейских ученых Л. Штейна и Р. Гнейста [Текст] / Э. В. Черняк // Вестник Казан. технол. ун-та. – 2010. – № 11. – С. 384–396.
3. Штейн, Л. фон. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии и Германии [Текст] / Л. фон Штейн. – СПб. : Изд. А. С. Гиероглифова, 1874. – 612 с.

4. Gneist, R. Verwaltung Justiz Rechtsweg Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreis-Ordnungen in Preußen [Текст] / R. Gneist. — Berlin : Verlag von Julius Springer, 1869. — 607 p.
5. Gneist, R. Selfgovernment, Communalverfassung und Verwaltungsgerichte in England [Текст] / R. Gneist. — 3-te Aufl. — Berlin : Verlag von Julius Springer, 1871. — 1018 p.
6. Gneist, R. Der Rechtsstaat [Текст] / R. Gneist. — Berlin : Verlag von Julius Springer, 1872. — 202 p.
7. Еллинек, Г. Общее учение о государстве [Текст] / Г. Еллинек. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. — 752 с.
8. Головачев, А. А. Десять лет реформ. 1861—1871 [Текст] / А. А. Головачев. — СПб. : Издание «Вестника Европы»; типогр. Ф. С. Сушинского, 1872. — 400 с.
9. Безобразов, В. П. Земские учреждения и самоуправление [Текст] / В. П. Безобразов. — М. : Земство, 1874. — 52 с.
10. Безобразов, В. П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть (статьи) [Текст] / В. П. Безобразов. — СПб. : Типогр. В. Безобразова и Ко, 1882. — 763 с.
11. Градовский, А. Д. Начала русского государственного права [Текст] : в 2 т. / А. Д. Градовский ; [под ред. и с предисл. В. А. Томсинова]. — М. : Зерцало, 2006. — Т. 2 : Органы управления. — 542 с.
12. Градовский, А. Д. История местного самоуправления в России [Текст] / А. Д. Градовский // Собр. соч. : в 9 т. — СПб. : Типогр. М. М. Стасюлевича, 1908. — Т. 9. — 599 с.
13. Чичерин, Б. Н. Курс государственной науки. Ч. 1. Общее государственное право [Текст] / Б. Н. Чичерин. — М. : Типогр. товарищества И. Н. Кушнерев и Ко, 1894. — 512 с.
14. Коркунов, Н. М. Русское государственное право [Текст] : в 2 т. / Н. М. Коркунов. — СПб., 1908. — Т. 2. Часть особенная. — 596 с.
15. Лазаревский, Н. И. Самоуправление [Текст] / Н. И. Лазаревский // Мелкая земская единица : сб. ст. Вып. 1. — СПб. : Изд. кн. П. Д. Долгорукого и кн. Д. И. Шаховского при участии газеты «Право», 1903. — С. 1—55.

Л. С. Стешенко

**Истоки государственнической теории
местного самоуправления**

Статья посвящена выделению основных подходов апологетов государственнической теории местного самоуправления в понимании юридической природы и места данного института в политической системе общества и механизме публичной власти. Освещены взгляды представи-

телей данной теории на институциональные, функционально-компетенционные, нормативно-правовые и организационные основы функционирования местного самоуправления и его взаимосвязи с центральным правительством.

Ключевые слова: теории местного самоуправления, государственная теория местного самоуправления, государственное управление, муниципальные власти.

L. S. Steshenko

The origins of the state theory of local self-government

The article is devoted to the clarification of the main approaches of apologists of the state theory of local self-government in relation to the understanding of the legal nature and place of this institution in the political system of society and the mechanism of public power. The views of the representatives of this theory have been clarified according to the institutional, functional and competence, normative, legal and organizational grounds of functioning of local self-government and its interrelation with the central government.

Doctrinal and legal understanding of such a complex and multifaceted phenomenon as a local self-government involves a systematic analysis of the genesis of development of this institution, identifying the features of the conceptual grounds, regulations, and also the theoretical and conceptual grounds on which local self-government is based in a particular country.

At the level of local government the interaction of public and social forms of government are provided, national interests and the needs of local community in the process of decision-making are taken into consideration.

The researches of the fundamental principles of the state theory of local self-government, which are the scientific base of the continental model of local self-government, evoke undoubted scientific interest and practical value.

To characterize them within one article is almost impossible of the point of view of the diversity of ideas concerning the correlation of the state and self-government bodies in the mechanism of public power within the specific and historical models of political and legal development. Therefore, the aim of this article is to highlight the main approaches of the state direction in relation to the understanding of the nature and place of the institution of local self-government in the political system of society and the mechanism of public power.

Lorenz von Stein and Rudolf von Gneist are considered as the founders of the state theory of self-government. The merit of L. Stein and G. Gneist is clar-

fication of the fact that there are no special public and legal, community affairs, and all public and legal affairs, including community affairs, are public affairs.

Supporters of the state theory of local self-government rely on the postulate of the indivisibility of sovereignty, and therefore they justify the impossibility of coexistence along with the state and sovereign authority of any other public power.

The essence of the state theory of local self-government consists of the recognition of local self-government as the low level of the state power vertical, which is focused on the execution of state affairs of a local scope and is carried out by representatives of local communities. According to this approach, local self-government is just one of the forms of organization of local state government which has a certain discretion in solution of local issues within the limits of competence and should be carried out not by representatives of the central government, but directly by the local population or its representatives.

The fundamental ideas of the state theory of local self-government, as a special form of organization of state government at local level, have not lost their relevance today; they are universal and can be used in modern municipal and legal theory and practice of Ukraine.

Under the conditions of a pluralist democracy, the state theory of local self-government is only one of the possible approaches to the organization of public power at local level, the recognition of which is a matter of political choice. Under these conditions, the researches of possible ways of implementation of this theory in political and legal practice of Ukraine is a perspective direction for further researches in this sphere.

Keywords: *theory of local self-government, the state theory of local self-government, state government, municipal authority.*

УДК 342.849.2-043.5

М. Г. Коваленко, здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Організаційно-правові питання взаємодії Державного реєстру виборців та Реєстру територіальної громади

Висвітлюються особливості новітніх законодавчих змін функціонування Державного реєстру виборців, організаційно-правового механізму взаємодії його з Реєстром територіальної громади, питання гарантування захисту персональних даних, їх обробки, зберігання та використання, імплементації організаційно-правових гарантій забезпечення діяльності новітніх моделей електронних реєстрів, вимагання налагодження ефективної взаємодії, оперативного та повного обміну достовірною інформацією для забезпечення створення належних умов реалізації конституційних прав громадян обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування як найважливішого організаційно-правового чинника забезпечення політичних прав громадян.

Ключові слова: *списки виборців, Державний реєстр виборців, Реєстр територіальної громади, вибори, референдум.*

Необхідність створення належних умов реалізації конституційних прав громадян України обирати і бути обраними до ор-

ганів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також брати участь у референдумах різного рівня об'єктивно обумовлює включення у сферу підвищеної уваги законодавця не тільки проблем правового регулювання процесів підготовки та проведення виборів і референдумів, а й відносин, що опосередковують реєстрацію (облік) виборців. Саме ця група впорядкованих правом організаційних відносин забезпечує отримання високого ступеня достовірної інформації про чисельність і просторову дислокацію осіб, наділених виборчими правами, а також її подальше використання для структурування територій проведення голосування, складання списків виборців та здійснення ряду інших дій у процесі організації та проведення виборів і референдумів. Завдяки цьому відносини щодо збору, систематизації і використання відповідних відомостей про виборців виходять за рамки суто технологічного процесу і набувають значення організаційно-правового чинника забезпечення політичних прав громадян.

Не дивлячись на те, що виборча проблематика є однією з найбільш досліджуваних у вітчизняній юридичній науці, організаційно-правові проблеми реєстрації виборців одержують фрагментарне вивчення. Окремі їх аспекти висвітлені у працях таких вчених та фахівців, як Н. В. Богашева, В. М. Кампо, Ю. Б. Ключковський, М. І. Коваль, В. Ф. Погорілко, С. Г. Серьогіна, М. І. Ставнійчук, Т. В. Стешенко, Ж. І. Усенко-Чорна, О. П. Шумляк та деяких інших дослідників. Особливого значення дана проблематика набуває в умовах оновлення законодавчого поля функціонування Державного реєстру виборців та запровадження наближеного за змістовним наповненням Реєстру територіальної громади. Метою даної роботи є аналіз новітніх законодавчих змін функціонування Державного реєстру виборців, організаційно-правового механізму взаємодії його з Реєстром територіальної громади.

Відповідно до Закону України від 10.12.2015 р. № 888-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» законодавцем внесено зміни, зокрема, до законів України «Про Державний

реєстр виборців» [1], «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» [2], «Про місцеве самоврядування в Україні» [3]. Метою цих законотворчих перетворень стало розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізація порядку надання адміністративних послуг за принципом «єдиного вікна», що є необхідним елементом на шляху до європейської інтеграції України. В результаті органи виконавчої влади та місцевого самоврядування одержали додаткові повноваження щодо реєстрації місця проживання, надання відомостей із Державного земельного кадастру, роботи з документами, які підтверджують громадянство, створення реєстру територіальних громад, обміну відомостями між реєстрами територіальних громад і передачі інформації в Єдиний державний демографічний реєстр.

Істотних змін зазнав порядок реєстрації місця проживання фізичних осіб. Так, змінами до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» передбачено, що повноваження стосовно здійснення реєстрації, зняття з реєстрації місця проживання особи на відповідній території передаються від Державної міграційної служби України до органів місцевого самоврядування. Органом реєстрації визначається виконавчий орган сільської, селищної або міської ради, сільський голова (у разі якщо відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено), що здійснює реєстрацію, зняття з реєстрації місця проживання особи на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної або міської ради (ст. 3 Закону).

Одночасно Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнено ст. 37¹ щодо повноважень у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб, в якій до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад віднесені такі делеговані повноваження, як формування та ведення реєстру територіальної громади відповідно до закону.

Реєстр територіальної громади – це база даних, призначена для зберігання, обробки, використання визначеної Законом

інформації, що створюється, ведеться та адмініструється органом реєстрації для обліку осіб, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому закон не зобов'язує органи місцевого самоврядування утворювати окремий орган реєстрації та не забороняє покладання функцій реєстрації, зняття з реєстрації місця проживання особи на існуючі виконавчі органи рад. У такому випадку повноваження з ведення Реєстру мають бути покладені на відповідний виконавчий орган рішенням уповноваженого суб'єкта.

Орган реєстрації має здійснювати формування та ведення Реєстру територіальних громад, а також виступати його розпорядником. До реєстру вносяться: дані про особу: прізвище, власне ім'я (усі власні імена), по батькові; дата та місце народження; місце проживання; відомості про громадянство; унікальний номер запису в Єдиному державному демографічному реєстрі (якщо така інформація внесена до паспорта громадянина України); дата реєстрації місця проживання; прізвище, ім'я та по батькові представника, якщо він діє від імені особи, та відомості про документ, що посвідчує повноваження представника; інформація про попереднє місце проживання; дата зняття з реєстрації місця проживання (після вибуття особи); найменування органу реєстрації, прізвище, ім'я, по батькові та посада особи, яка вносила записи до реєстру.

Діяльність з формування та ведення Реєстру територіальної громади вимагає налагодження постійного організаційно-інформаційного зв'язку з обміну відомостями між реєстрами різних територіальних громад для реєстрації та зняття з реєстрації місця проживання особи у разі її вибуття з однієї адміністративно-територіальної одиниці та прибуття до іншої адміністративно-територіальної одиниці. Причому вимоги до збирання, зберігання, обробки, використання і захисту інформації повинні визначатися законом, а порядок такого обміну – рішенням Кабінету Міністрів України. Така модель правового регулювання організаційних відносин зумовлена тим, що на відміну від законів підзаконні нормативно-правові акти мають виконувати допоміжну, конкретизуючу роль – вони не повинні встановлю-

вати або змінювати зміст реєстрації, а лише встановлювати організаційно-правовий механізм його реалізації [4, с. 203].

Важливого значення набуває завдання гарантування захисту персональних даних, визначення меж та порядку доступу до інформації, що міститься у Реєстрі територіальної громади. Такий доступ може мати місце виключно з дотриманням вимог законів України «Про інформацію» та «Про захист персональних даних» [5]. Доступ до реєстрів можливий лише авторизовано, зі збереженням інформації про службову або посадову особу, яка здійснювала запит, та час такого запиту. Органу реєстрації заборонено передавати дані з реєстру територіальної громади третім особам з метою, не передбаченою цим Законом. Обмін інформацією між органами реєстрації та іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування здійснюється за письмовою згодою особи з метою надання їй адміністративних послуг. Передача персональних даних, внесених до реєстрів територіальних громад, органам державної влади, органам місцевого самоврядування без письмової згоди особи може здійснюватися лише у випадках, передбачених законом. Дані реєстрів територіальних громад можуть використовуватися зі статистичною або науковою метою, за умови їх знеособлення.

Трансформація порядку реєстрації місця проживання фізичних осіб з необхідністю викликала корегування й змісту Закону України «Про Державний реєстр виборців». Стаття 22 цього Закону була доповнена новим суб'єктом подання відомостей до органів ведення Державного реєстру виборців з метою періодичного поновлення бази даних Реєстру – уповноваженою посадовою особою органу реєстрації. Остання має подавати відомості про: 1) громадян України, зареєстрованих за місцем проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, яким протягом наступного місяця виповниться 18 років; 2) виборців, які протягом попереднього місяця зареєстрували своє місце проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці; 3) виборців, які протягом попереднього місяця зняті з реєстрації за місцем проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці.

Разом з цим з набуттям чинності Закону України від 10.12.2015 р. № 888-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» виникла потреба зворотної передачі даних – з Державного реєстру виборців до реєстрів територіальних громад – з метою первинного інформаційного наповнення останніх, адже Державний реєстр виборців, функціонуючи майже десятиріччя та постійно оновлюючись, на сьогоднішній день містить високого ступеня достовірну та повну інформацію про виборців.

Порядок одноразової передачі відомостей Державного реєстру виборців для створення Реєстру територіальної громади був визначений Постановою Центральної виборчої комісії № 55 від 17 лютого 2016 р. Зокрема, передбачено, що для створення реєстрів територіальних громад за запитами органів реєстрації органи ведення Державного реєстру виборців одноразово передають на електронному носії протягом 10 днів з дня надходження такого запиту відомості Державного реєстру виборців про громадян України – жителів відповідних сіл, селищ, міст, виборчі адреси яких включають дані, зазначені у пп. 1–9, 11 частини сьомої ст. 8 Закону України «Про Державний реєстр виборців». При цьому обсяг відомостей, що передаються, зумовлений характером Реєстру територіальної громади. Так, до відомостей, що передаються органу реєстрації, не включаються дані про осіб, записи стосовно яких містяться в державному реєстрі, однак які померли чи вибули із зареєстрованого місця проживання (без внесення змін до їх виборчих адрес), військовослужбовців строкової служби, осіб, які відбувають покарання в установах виконання покарань, а також осіб, які не мають зареєстрованого місця проживання та виборчу адресу яких визначено органом ведення державного реєстру за мотивованим зверненням виборця.

Передача відомостей здійснюється органами ведення Державного реєстру виборців із застосуванням програмних засобів автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи

«Державний реєстр виборців» з обов'язковим обліком переда-них електронних носіїв. Вона оформлюється актом приймання-передачі електронного носія з відомостями Державного реєстру виборців, скріпленням печаткою та підписами осіб, які його склали.

Оскільки орган реєстрації отримує відомості про громадян в електронному вигляді, то передбачається організація їх авто-матизованої обробки. Перед завантаженням персональних даних до автоматизованої системи має бути створена комплексна система захисту інформації та пройдена її державна експертиза. Передчасне використання органом реєстрації отриманих відомостей в електронному вигляді слід розглядати як порушення вимог законодавства, за що встановлено кримінальну відпові-дальність (ст. 363 Кримінального кодексу України).

Отже, розширення електронної обробки персональних да-них, запровадження все нових електронних реєстрів вимагають налагодження ефективної взаємодії, оперативного та повного обміну достовірною інформацією. Першоосною у вирішенні даного завдання стають розроблення технічних регламентів, достатньої нормативної бази передачі відомостей, налагоджен-ня електронної передачі інформації. Надійною інформаційною основою формування новітніх реєстрів територіальних громад мають стати відомості Державного реєстру виборців. При цьому слід забезпечити неухильне виконання вимог законів України «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації» [6] (в частині щодо конфіденційної інформації) та «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» [7]. Організаційно-правові гарантії забезпечення за-хисту персональних даних при веденні Державного реєстру виборців може виступати предметом подальших наукових роз-робок.

Список використаних джерел

1. Про Державний реєстр виборців [Текст] : Закон України від 22.02.2007 № 698-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 20. – Ст. 282.

2. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні [Текст] : Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 15. — Ст. 232.
3. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР// Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.
4. Коршунов, Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики [Текст] / Н. М. Коршунов. — М. : Норма : Инфра — М, 2011. — 240 с.
5. Про захист персональних даних [Текст] : Закон України від 01.06.2010 № 2297-VI // Відом. Верхов. Ради України. — 2010. — № 34. — Ст. 481.
6. Про доступ до публічної інформації [Текст] : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI// Відом. Верхов. Ради України. — 2011. — № 32. — Ст. 314.
7. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах [Текст] : Закон України від 05.07.1994 № 80/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1994. — № 31. — Ст. 286.

М. Г. Коваленко

**Организационно-правовые вопросы
взаимодействия Государственного реестра избирателей
и Реестра территориальной громады**

Освещаются особенности новейших законодательных изменений функционирования Государственного реестра избирателей, организационно-правового механизма взаимодействия его с Реестром территориальной громады, вопросы обеспечения защиты персональных данных, их обработки, хранения и использования, имплементации организационно-правовых гарантий обеспечения деятельности новейших моделей электронных реестров, требование внедрения эффективного взаимодействия, оперативного и полного обмена достоверной информацией для обеспечения создания надлежащих условий реализации конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления как важнейшего организационно-правового фактора обеспечения политических прав граждан.

***Ключевые слова:** списки избирателей, Государственный реестр избирателей, Реестр территориальной громады, выборы, референдум.*

M. G. Kovalenko

The organizational and legal issues of cooperation between the State Register of voters of Ukraine and the Register of territorial community

The features of the latest legislative changes in the functioning of the State Register of Voters of Ukraine, organizational and legal mechanism of its interaction with the Register of the territorial community, the problem of guaranteeing the protection of personal data, its processing, custody and use are highlighted in the article. The problems of implementing the institutional and legal guarantees of the latest models of electronic registers, establishing the effective cooperation, operational and fully reliable information exchange are also researched in the article.

The research objective of this work is to analyze the latest legislative changes of functioning of the State Register of Voters of Ukraine, organizational and legal mechanism of its interaction with the Register of the local community.

The need for appropriate conditions for realization of constitutional rights of citizens of Ukraine to elect and be elected to bodies of state authority and local bodies, as well as to participate in referendums of different levels objectively determines the increased attention of legislator not only to problems of legal regulation of the elections and referendums holding, but also to the relationships that mediate registration (accounting) of voters. It is this group of organizational relationship, regulated by law, that gives a high degree of reliable information on the number and spatial dislocation of people who have the voting rights and its subsequent use for structuring areas of voting, compiling voter lists and the implementation of a number of other actions in the organization and conduct of elections and referenda. These relationships for collecting, systematization and using relevant information on voters go beyond the technological process and become the organizational and legal factors of ensuring the political rights.

The particular importance this problem gets in terms of updated legal framework of functioning of the State Register of Voters of Ukraine and the introduction of the approximate by content the Register of the territorial community.

The task of guaranteeing the protection of personal data, determining the limits and manner of access to information contained in the register of the territorial community is very important nowadays. Such access can take place only in compliance with the Laws of Ukraine «On information» and «On Personal Data Protection».

Thus, at the end of the scientific article in can be conclude that the expansion of electronic data processing, introduction of the modern electronic registers require the establishing of effective cooperation, exchange of operational and fully reliable information. The essential foundation in solving this problem are the developing of technical regulations, adequate regulatory information transfer and setting up the electronic information transfer. The reliable information basis for the formation of new registers of territorial communities should be the information of the State Register of Voters of Ukraine. The organizational and legal guarantees of personal data protection may be the subject of further research.

Keywords: voter lists, the State Register of voters of Ukraine, Register of territorial community, elections, referendum.

УДК 342.565.4(477)

Т. В. Ющенко, аспірантка Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

Історико-правовий аспект участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві України

У статті зроблено спробу висвітлити історичні передумови виникнення в органів місцевого самоврядування права бути суб'єктами правовідносин у сфері адміністративного судочинства, досліджено становлення і розвиток вітчизняного інституту адміністративної юстиції, визначено внутрішні та зовнішні фактори, які здійснювали вплив на формування вказаного інституту.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, адміністративне судочинство, адміністративна юстиція, Магдебурзьке право, суд, історичний аспект.

Одним із найбільш примітних явищ у становленні та розвитку демократичної державності в Україні є відродження місцевого самоврядування як принципово нової системи організації публічної влади на місцях. Здійснення органами місцевого самоврядування повноважень у різних сферах суспільно-державного життя є свідченням того, що вони можуть брати участь

у розгляді справ у порядку адміністративного судочинства. Процесуальний порядок відправлення адміністративного судочинства передбачає наявність специфічного суб'єктного складу процесуальних правовідносин, у зв'язку з чим важливого значення набуває дослідження питання появи в органів місцевого самоврядування права брати участь у цих правовідносинах. Вивчення вказаного питання неможливе без висвітлення історії становлення та розвитку інституту адміністративної юстиції в Україні. Адже історія права дає неоціненний матеріал для встановлення наукових критеріїв оцінки суспільних явищ та їх правового опосередкування, дає можливість робити теоретичні висновки на міцному фундаменті фактів [1, с. 29].

Загальні теоретичні засади адміністративної юстиції розроблялись у працях таких вчених, як В. Авер'янов, Д. Батрах, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Ю. Георгієвський, О. Гусарева, С. Ківалов, Т. Коломієць, В. Комзюк, Р. Мельник, Ю. Старілов та ін. Окремі ж аспекти становлення та розвитку адміністративного судочинства в Україні стали предметом дослідження І. Гриценко, М. Коркунова, О. Константого, Р. Куйбіди, О. Рябченко, Ю. Педька, Ю. Тихомирова, В. Решоти, В. Щавинського тощо. Дослідження вітчизняного місцевого самоврядування також ведуться в різних напрямках. Зокрема, правові аспекти функціонування органів місцевого самоврядування вивчаються М. Баймуратовим, О. Батановим, В. Кампо, М. Корнієнком, Т. Новіковою, М. Пухтинським тощо, в той час коли становлення та розвиток цього демократичного інституту досліджувались І. Грицяком, П. Біленчуком, І. Козирєвим, С. Серьогіною та ін. Не применшуючи наукові здобутки зазначених вчених варто зазначити, що комплексне вивчення історичних передумов появи в органів місцевого самоврядування права бути учасниками адміністративного судового провадження до цього часу не проводилось.

У науці не існує одного усталеного погляду щодо періодизації історії становлення зазначеного інституту. Більш того, наявні декілька протилежних поглядів щодо того, з якого саме часу доцільно вести початковий відлік процесу зародження адміністративної юстиції в Україні.

Так, Є. В. Чаку обґрунтовує необхідність вести початковий відлік зародження адміністративної юстиції в Україні саме з часів Київської Русі та визначає такі етапи становлення та розвитку вказаного інституту: 1) IX–XVII ст. – за часів існування Київської Русі та козацької доби; 2) XVIII–XX ст. – за часів існування Австро-Угорської (1867–1918 рр.) та Російської імперій (1764–1917 рр.); 3) XX–XXI ст. – за часів становлення та укріплення української державності. В межах третього етапу дослідник виділяє два підетапи: а) 1917–1922 рр. – формування адміністративної юстиції в період УНР та національно-демократичних революцій; б) 1922–1991 рр. – розвиток адміністративної юстиції (за радянських часів до здобуття Україною незалежності) [2, с. 801].

Натомість В. Щавінський вважає, що необхідно відійти від такої деструктивної за своєю сутністю тенденції, що склалась у правовій думці незалежної України як штучне віднесення до історії становлення того чи іншого державно-правового явища певних історичних періодів (історичних подій), які реально мали місце, проте жодним чином (чи вельми відносно) не стосувалися явища, яке наразі досліджується. Такого роду «бездоказова історифікація» лише шкодить як самому явищу, що вивчається, так і об'єктивізації процесу дослідження й достовірності отриманих фактів [3, с. 79].

Однак, зважаючи на те, що метою статті є дослідження історичного аспекту участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві України, видається доцільним комплексно розглянути витoki місцевого самоврядування та передумови запровадження адміністративної юстиції саме з початку зародження української державності.

Становлення й розвиток вітчизняних форм місцевого самоврядування починалося в додержавну добу східнослов'янських племен. Історичні джерела свідчать: віче як орган суверенної громади було старшим від княжої влади, яка особливо зміцнювалася в період об'єднання східнослов'янських племен у державу. Запровадження елементів першої української державності київськими князями привело до утворення відносно міцної централізованої форми правління, зокрема через збір данини,

при якій віче на загальнодержавному рівні посіло другорядне місце. Однак на місцевому (регіональному) рівні віче в цей час відіграє надзвичайно важливу роль як орган місцевого самоврядування та як форма безпосередньої демократії (в сучасному розумінні – збори громадян) [4, с. 59].

У литовсько-польську добу, в ході розвитку шляхетської демократії і станово-представницьких установ, набула поширення ідея правового обмеження влади володаря правовими рамками. Джерелами права в той час були Литовський статут, Магдебурзьке право. Магдебурзьке феодальне міське право містило низку норм управлінського характеру, що стосувались як відносин усередині самоврядної міської громади, так і відносин між громадою та центральною і місцевою адміністрацією [5, с. 28]. Суть магдебурзького права полягала в тому, що міське населення звільнялось від юрисдикції урядової адміністрації й місту надавалась можливість самоврядування на корпоративній основі [4, с. 60, 61]. Юридичними наслідками надання місту магдебурзького права було скасування звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації (феодалів, воевод, намісників тощо) та запровадження власного органу міського самоврядування – магістрату, який складався з двох колегій – ради (адміністративний орган) та лави (судовий орган) [6, с. 20]. За період з 1572 по 1647 р. українським містам та містечкам було видано більше 50 магдебурзьких грамот, однак після Переяславської ради 1654 р. процес розвитку місцевого самоврядування сповільнився [4, с. 60, 61].

В. Бевзенко та Р. Щавінський зазначають, що визначальною подією як у цілому в становленні української правової системи, так і в справі формування адміністративної юстиції України, стало підписання в 1710 р. першої Конституції України гетьмана Пилипа Орлика – Пакти й Конституція прав і вольностей Війська Запорозького [3, с. 79]. Цим документом закріплювалися способи судового захисту суб'єктивних прав від дій козацької старшини.

Починаючи з 1864 р. була проведена судова реформа. У 70–90-х рр. XIX ст. у кожній губернії Російської імперії, зокрема і в Україні, було засновано особливі судово-адміністра-

тивні «присутствія» для розгляду скарг приватних осіб (підданих) на земські, міські та інші місцеві органи влади [6, с. 111].

Законодавство короткочасного існування самостійної Української держави в 1917–1920 рр. також не обходило своєю увагою питання, які пов'язані з розвитком ідеї місцевого самоврядування та адміністративно-юстиційним забезпеченням прав і свобод громадян. В II Універсалі Української Центральної Ради (20.11.1917 р.) оголошувалось про необхідність «вжити всіх заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що являються органами найвищої адміністративної влади на місцях» [7, с. 68].

Прихід більшовиків до влади унеможливив подальший розвиток адміністративної юстиції, тому ані ідейно, ані структурно, ані функціонально адміністративна юстиція як явище та адміністративне судочинство як організаційно-правовий механізм не могли існувати в перші роки побудови радянської держави [3, с. 80]. Уся подальша робота щодо забезпечення законності при здійсненні управління стосувалась інших форм розгляду скарг громадян, зокрема, відомчого, громадського контролю тощо [8, с. 126].

Законодавче визначення порядку реалізації конституційного права на оскарження дій органів відбулося значно пізніше – з прийняттям 30 липня 1987 р. Закону СРСР «Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян» [9]. Разом з тим для Української РСР характерна була централізація й одержавлення місцевого життя, адже всі ради були вмонтовані в єдину систему органів державної влади.

Як зазначають А. Ткачук, Ю. Саєнко та М. Привалов, оскільки ідея місцевого самоврядування як необхідного інструменту і способу існування демократичного суспільства була генетично чужою для радянської офіційної науки, то і відповідні самоврядні інституції не могли існувати. Так, навіть термін «міське самоврядування» як форма самоорганізації територіальних громад чи колективів був вилучений з ужитку, а «влада рад» уважалась найдемократичнішим здобутком і називалася «народовладдям», хоча формувалась і керувалась тільки однією

комуністичною партією, яка не допускала будь-якої опозиції [10, с. 72].

З проголошенням 16 липня 1990 р. Декларації про державний суверенітет України та прийняттям 24 серпня 1991 р. Акта проголошення незалежності України отримали подальший розвиток як інститут вітчизняної юстиції, так і ідея самоврядності громад [11]. У Декларації про державний суверенітет України було визначено основні принципи організації влади, проголошено, що влада належить народові, здійснюється ним безпосередньо та через систему державних органів, органів місцевого самоврядування; запроваджено поділ влади в Республіці на законодавчу, виконавчу та судову.

Розвиток судового контролю за законністю у сфері державного управління в незалежній Українській державі починаючи з 1991 р. відбувався шляхом поступового розширення компетенції загальних судів щодо вирішення індивідуальних адміністративних скарг [12, с. 85]. Доповнений 31 жовтня 1995 р. главою 31-А Цивільний процесуальний кодекс України закріпив право громадянина на звернення до суду зі скаргою, якщо рішенням, дією або бездіяльністю державного органу, юридичної або службової особи під час здійснення ними управлінських функцій порушено його права чи свободи (ст. 248¹). До таких суб'єктів частина друга ст. 248¹ відносила власне й органи місцевого самоврядування та їх службових осіб [13].

У 1996 р. Конституцією України були закріплені засади здійснення правосуддя та основи формування місцевого самоврядування в Україні, які полягали у визнанні за територіальною громадою права самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

21 травня 1997 р. був прийнятий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який є чинним і досі. Приписами ч. 10 ст. 59 цього Закону в редакції 1997 р. було передбачено, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції України або законам України визнаються незаконними в судовому порядку [14].

В Україні, в міру поступового розвитку державності, відбувались зміни в соціальній сфері, економіці, в державних структурах, що неодмінно мало наслідком зміну законодавства, яким до компетенції суду було віднесено розгляд усіх справ даної категорії. Це зумовило необхідність прийняття 3 грудня 1997 р. Пленумом Верховного Суду України керівних роз'яснень у вигляді постанови № 13 «Про практику розгляду судами справ за скаргами на рішення, дії або бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних, посадових і службових осіб у сфері управлінської діяльності, які порушують права та свободи громадян» [15].

Як слушно зазначає Ю. Педько, вивчаючи теоретичні засади становлення адміністративної юстиції в Україні в рамках дисертаційного дослідження під назвою «Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції», хоча в главі 31-А ЦПК України і були виокремлені пріоритети щодо можливості оскарження колегіальних і одноособових управлінських рішень, але вона не створила ефективного перетворення правового поля, в якому змогли б дієво вирішуватися адміністративні справи, з урахуванням усієї специфіки останніх і не є джерелом адміністративно-правового регулювання для інституту адміністративної юстиції. Цивільна процесуально-правова форма, яка обслуговує, перш за все, майнові відносини, не в змозі адекватно впорядковувати захисні дії судових органів у сфері виконавчої влади [16, с. 43].

7 лютого 2002 р. було прийнято Закон України «Про судова устрій», ст. 22 якого передбачала розгляд адміністративними судами адміністративних справ, пов'язаних із правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування, і такі справи називались справами адміністративної юрисдикції. Пункти 2, 16 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» містили застереження з приводу того, що положення цього Закону, які стосувались здійснення повноважень спеціалізованими адміністративними судами, вводилися в дію лише після утворення системи адміністративних судів, формування якої повинно було здійснитись за три роки [17].

6 липня 2005 р. парламент ухвалив Кодекс адміністративно-судочинства України, який визначив повноваження адміністративних судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції та сформулював основне завдання адміністративного судочинства – «захист прав, свобод та законних інтересів 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» (ч. 1 ст. 2) [18]. Таким чином, прийняття Кодексу адміністративного судочинства ознаменувало завершення формування вітчизняного інституту адміністративної юстиції.

Представлений історичний екскурс дає змогу зробити висновок про те, що незважаючи на відсутність державної незалежності та заперечення владою можливості здійснення судового контролю за діями публічної адміністрації, в Україні існують глибокі історичні традиції розвитку як інституту адміністративної юстиції, так і місцевого самоврядування. Однак лише з проголошенням незалежності та послідовним дотриманням курсу на удосконалення існуючої системи захисту прав громадян, в Україні було запроваджено адміністративне судочинство та регламентовано процесуальні засади вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів.

Вивчення історичних особливостей та передумов участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві дає змогу врахувати помилки й здобутки минулого та, використовуючи сучасні розробки науковців, надасть можливість модернізувати існуючий механізм забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування права на участь в адміністративних справах.

Список використаних джерел

1. Халфина, Р. О. Значение историко-правовых исследований для теории права [Текст] / Р. О. Халфина // Методология историко-правовых исследований : сб. науч. тр. – М., 1980.

2. Чаку, Є. В. Становлення і розвиток адміністративного судочинства в Україні (від існування Київської Русі до здобуття незалежності) [Електронний ресурс] / Є. В. Чаку // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 801–806. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. – Заголовок з екрана.
3. Щавінський, В. Р. Становлення адміністративної юстиції як державно-правового феномена (український історико-правовий досвід) [Текст] / В. Р. Щавінський // Публічне право : наук.-практ. юрид. журн. / ВГО «Майбутнє країни», Ужгород. нац. ун-т. – 2013. – № 2 (10). – С. 78–82.
4. Грицяк, І. Зародження, становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні [Текст] / І. Грицяк // Місьцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні : наук.-практ. журн. / Держ. фонд сприяння місц. самоврядуванню в Україні. – К., 2013. – № 3. – С. 58–64.
5. Адміністративне право України: Академічний курс [Текст] : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / під заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
6. Щеглов, В. Н. Вопросы окончания гражданского дела без вынесения судебного решения [Текст] / В. Н. Щеглов // Труды Томского ун-та. – 1965. – Т. 159. – С. 107–114.
7. Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України [Текст]. – К. : Філософ. і соціол. думка, 1992. – 272 с.
8. Решота, В. В. Передумови формування адміністративного судочинства в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Решота // Юрид. наук. електрон. журн. – 2015. – № 3. – С. 124–127. – Режим доступу: http://lsej.org.ua/3_2015/36.pdf.
9. Про порядок оскарження в суд неправомірних дій службових осіб, які ущемляють права громадян [Текст] : Закон СРСР 1987 р. // Відом. Верхов. Ради СРСР. – 1987. – № 26. – Ст. 388.
10. Ткачук, А. Місьцеве самоврядування в Україні [Текст] / А. Ткачук, Ю. Саєнко, М. Привалов // Розбудова держави. – 1997. – № 7–8. – С. 72.
11. Декларація про державний суверенітет України. 16 липня 1990 р. [Текст] // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
12. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді [Текст] / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
13. Про внесення змін до статей 235, 236, глави 31-А Цивільного процесуального кодексу України [Текст] : Закон України від 31.10.1995 // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 42. – Ст. 301.
14. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21.05.1997 // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 2. – Ст. 170.

15. Постанова Пленуму ВСУ № 13 від 03.12.1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-97/ed19971203>.
16. Педько, Ю. С. Становлення адміністративної юстиції в Україні [Текст] : монографія / Ю. С. Педько. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 208 с.
17. Про судоустрій України [Текст] : Закон України від 07.02.2002 // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 27–28. – Ст. 180.
18. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

Т. В. Ющенко

**Историко-правовой аспект
участия органов местного самоуправления
в административном судопроизводстве Украины**

В статье предпринята попытка осветить исторические предпосылки возникновения у органов местного самоуправления права быть субъектами правоотношений в сфере административного судопроизводства, исследовано становление и развитие отечественного института административной юстиции, определены внутренние и внешние факторы, которые оказывали влияние на формирование данного института.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, административное судопроизводство, административная юстиция, суд, Магдебургское право, исторический аспект.

T. V. Iyushchenko

**Historical and legal aspects of participation
of local authorities in administrative justice of Ukraine**

The article is based on the study of scientific literature on the history of local government, the formation and development of administrative justice. It is an attempt to highlight the historical background of the emergence of a local government's right to be a party to the administrative proceedings. Formation and development of the institute of administrative justice has been researched, as well as of the internal and external factors influencing the formation of the mentioned institute.

Much attention is paid to the historical overview of the legislation that has been prevalent on the Ukrainian soil in different periods of existence of the state,

which led to the conclusions about the deep historical traditions of the national institute of administrative justice and local government.

The lack of a unified independent state, the division of the country between foreign powers, the lack of autonomy status, excessive centralization of state power, and other objective reasons complicated the process of development of administrative justice and often hampered the development of municipal administrations. With the gradual development of the Ukrainian statehood, there came extensive changes which needed legislative framework and a system of judicial control over the exercise of powers by various factors, including local authorities.

Administrative proceedings as a legal form of resolving administrative and legal disputes is always bound with the assessment of legality of acts and actions of government agencies, including local authorities. Therefore, providing these agencies with the opportunity to fully realize their procedural rights plays a key role.

The importance is determined of the research of historical features and prerequisites for participation of local authorities in the administrative justice. It allows taking into account the errors and achievements of the past. It will also provide an opportunity to upgrade with the use of modern scientific findings the existing mechanism for ensuring the realization of the local authorities' right to participate in judicial and administrative proceedings in various forms.

Keywords: *local authorities, administrative proceedings, administrative justice, court, Magdeburg Rights, the historical aspect.*

Н. В. Юрлова, здобувач НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Деякі питання міжнародно-правового регулювання надання притулку у сучасному міжнародному праві

Однією з найбільш уразливих груп населення у світі є біженці, які можуть піддаватися порушенню прав людини. Стаття присвячена аналізу права на притулок у відповідності до міжнародно-правових норм. Наводиться аналіз основних міжнародних актів, що регулюють питання надання притулку. При цьому наголошується, що незважаючи на значну кількість нормативно-правових актів в даний час ми спостерігаємо неспроможність держав – членів ЄС забезпечити виконання взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань у сфері надання притулку. Підкреслюється, що сучасні виклики та загрози світовій безпеці вимагають істотно нового інструментарію для вирішення зазначених проблем.

Ключові слова: біженці, вимушена міграція, притулок, право на притулок, міграційна криза.

Як відомо, проблема неконтрольованої міграції в ЄС жителів держав Близького Сходу та Африки є однією з найбільш серйозних загроз, з якою нині стикаються країни Європи.

За даними прикордонного агентства ЄС Frontex, за 2015 р. в Євросоюз прибуло 1,8 млн біженців. За інформацією Міжнародної організації з міграції, в 2015 р. в Середземному морі, намагаючись потрапити до Європи, загинули майже 3 тис. біженців.

Хаос у Сирії, триваюче насильство в Іраку і Афганістані, нестабільність у Центральній Африці і Південно-Східній Азії, збройний конфлікт на сході України та інші причини змушують мешканців цих країн шукати притулку, щоб врятувати своє життя або знайти для себе кращу долю в більш розвинених країнах.

Сучасні реалії підтверджують, що ситуація у світі, пов'язана з мігрантами, стає все більш непередбачуваною, а сучасна міграційна криза накладає відбиток на весь світ, суттєво впливаючи на глобальні процеси.

Проблема надання притулку та розміщення біженців, яка гостро постала перед рядом розвинених європейських держав, потребує якомога швидшого вирішення.

Як відомо, притулок у межах міжнародного права, в тому числі на законодавчому та конституційному рівні практично кожної демократичної, правової держави, визнаний невідчужуваним правом особи.

Право на притулок є важливим і достатньо ефективним засобом захисту прав і свобод людини і громадянина.

Мета статті – проаналізувати сучасний стан нормативного закріплення інституту притулку в міжнародному праві, визначити актуальні питання надання притулку в контексті сучасних міграційних процесів; з'ясувати, чи може право на притулок бути обмеженим, і в яких випадках. Запропоновані окремі напрями вирішення існуючих проблем щодо питання міжнародної взаємодії у контексті надання притулку.

Значний внесок у дослідження цієї проблематики серед вітчизняних науковців зробили М. В. Буроменський, Н. П. Тиндик, А. Л. Чернявський, О. І. Котляр, З. М. Макаруха, Т. О. Гнатюк та ін. Їхні праці спрямовані на дослідження інституту притулку, розкриття його особливостей, вивчення проблем співвідношення з інститутом біженців. Серед зарубіжних

науковців за вказаною тематикою варто відзначити Гай С. Гудвіна-Гілла, А. Ю. Ястребову, В. А. Астапенко.

Не дивлячись на велику кількість робіт, питання потребує нового погляду в розрізі сучасних реалій, особливо враховуючи появу нових міжнародно-правових актів та угод та неспроможність існуючих механізмів забезпечення права на притулок вирішити проблему масового напливу біженців.

Юридичне визначення поняття «біженець» та правовий статус осіб зазначеної категорії закріплено в Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців та Протоколи до неї 1967 р. [1].

У нормативно-правових актах та міжнародній практиці проводиться розмежування між термінами «біженець» (refugee) та «особа, яка шукає притулок» (asylum-seeker). Зокрема, термін «особи, які шукають притулок» застосовується до тих людей, які ще не набули статус біженця, але чітко висловлюють свій намір зробити це у приймаючій державі.

Пунктом 1 ст. 14 Загальної декларації прав людини закріплено, що кожна людина має право шукати притулок від переслідувань в інших країнах і користуватися цим притулком [2]. Варто підкреслити, що Загальна декларація прав людини формально не є юридично обов'язковим документом. Вона була прийнята Генеральною Асамблеєю ООН як резолюція, яка за загальним правилом має рекомендаційний характер. Тим не менш, її значення для міжнародних відносин та міжнародного співробітництва важко переоцінити. Саме загальні положення ст. 14 вказаної Декларації обумовили продовження роботи щодо уніфікації норм про притулок [3, с. 148–149]. Крім того, більшість держав, імплементуючи положення Декларації у внутрішній правопорядок, визнають за ними звичайний, тобто юридично обов'язковий характер.

Узгодження позицій держав дозволило прийняти спочатку на універсальному рівні Декларацію ООН про територіальний притулок від 14 грудня 1967 р., а згодом на регіональному – Європейську Декларацію про територіальний притулок 1977 р.; Рекомендацію 817 про право на притулок 1977 р.; Конвенцію, яка визначає держави, відповідальні за розгляд клопотань про надання притулку, що подані в одній із держав – учасниць

Європейського співтовариства (Дублінська конвенція) від 15 червня 1990 р.; Директиву Ради Європейського Союзу 9098/02, яка встановлює мінімальні стандарти прийому шукачів притулку у державах – членах Ради, від 17 червня 2002 р. та інші важливі інструменти.

Як зазначає О. І. Котляр, право притулку пов'язане з наданням певній особі права безпечного перебування в іноземній державі, яка гарантує цій особі основні права і свободи, надання яких закріплено нормами міжнародного права [4, с. 101].

М. В. Буроменський підкреслює, що право на притулок слід вважати природним у тому сенсі, що нікому не може бути відмовлено у пошуку притулку. А з точки зору міжнародного права залишається невизначеним питання щодо права людини на одержання притулку, адже не існує міжнародно-правової норми загального міжнародного права про обов'язок держави надати притулок [5, с. 133].

Тобто факт звернення особи з клопотанням про надання притулку не тягне за собою виникнення відповідних праводносин, оскільки держава не зобов'язана надавати притулок будь-якій особі, яка звернулася до неї з таким проханням. Як зазначає А. Л. Чернявський, «первинний зміст інституту притулку становить суверенне право держави надавати притулок іноземцю, який зазнав чи може зазнати переслідувань з боку його власної чи третьої держави». При цьому в позитивному міжнародному праві не передбачений вичерпний перелік підстав його надання, що провокує державу розглядати клопотання про надання притулку не з гуманітарних, а з політичних міркувань [6, с. 250–251].

Не дивлячись на постійно зростаючу потребу встановлення чітких правил регулювання порядку надання притулку, досі не прийнято універсального договору як загальнообов'язкового документа, який містив би основні принципи його надання.

Пункт 3 ст. 1 Декларації Генеральної Асамблеї ООН про територіальний притулок 1967 р. закріплює, що оцінка підстав для надання притулку є справою держави, що надає притулок [7].

Пункт 1 ст. 3 зазначеної вище Декларації передбачає, що до жодної особи, яка має підстави посилатися на ст. 14 Загальної

декларації прав людини, включаючи осіб, що борються проти колоніалізму, не повинні застосовуватися такі заходи, як відмова від дозволу переходу кордону або, якщо вона вже вступила на територію, на якій шукає притулок, висилка або примусове повернення в яку-небудь країну, де ця особа може піддатися переслідуванню.

При цьому в п. 2 вказаної статті закріплено виняток до вказаного принципу, а саме вирішальне значення мають міркування національної безпеки або захист населення, наприклад, у разі масового притоку людей [7].

У висновку Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) № 22 (XXXII) від 1981 р. «Захист шукачів притулку у ситуаціях їх масового притоку» передбачені відповідні заходи захисту шукачів притулку: особи, які шукають притулок, повинні бути допущені в державу, до якої вони вперше звертаються з питанням отримання притулку, а якщо ця держава не може прийняти їх на довготривалій основі, вона завжди повинна прийняти їх принаймні тимчасово і надати їм захист.

Держави, які через географічне розташування або з інших причин заповнила значна кількість біженців, повинні невідкладно отримувати допомогу від інших держав згідно з принципом *burden-sharing* – справедливого розподілу тягаря. Такі держави повинні в якнайкоротші терміни консультуватися з УВКБ ООН або з іншим міжнародним органом задля того, щоб відповідні особи могли отримати повний захист і надзвичайну допомогу та з метою пошуку найбільш оптимальних довготермінових рішень [8].

Зазначений принцип розподілу тягаря щодо надання притулку закріплений п. 2 ст. 2 Декларації ООН про територіальний притулок і передбачає, що держави окремо або спільно або через ООН повинні розглядати в дусі міжнародної солідарності належні міри для полегшення тягаря, що лежить на одній із держав [7].

У зв'язку із міграційною кризою в Європі вбачається за доцільне звернутися до регіонального міжнародно-правового регулювання інституту притулку, зокрема нормативно-правових

актів Європейського Союзу. Так, ст. 18 Хартії основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. закріплює право на притулок [9]. Для детальної координації дій держав з вказаного питання було прийнято ряд нормативно-правових актів, а саме:

– директиву Ради ЄС 2001/55/ЄС від 20.07.2001 р. «Про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у випадку масового притоку переміщених осіб та про заходи, які забезпечують баланс зусиль Держав-членів при прийомі таких осіб та несення наслідків їх прийому»;

– Дублінський регламент Ради ЄС № 343/2003 «Про встановлення критеріїв і механізмів для визначення держави-члена, відповідальної за розгляд поданих громадянами третіх держав звернень про надання притулку на території будь-якої з держав звернень про надання притулку на території будь-якої з держав – членів ЄС»;

– директиву Ради ЄС 2003/9/ЄС від 27 січня 2003 р. «Про встановлення мінімальних стандартів приймання шукачів притулку»;

– директиву Ради ЄС 2005/85/ЄС від 1 грудня 2005 р. «Про мінімальні стандарти процедур надання та відкликання статусу біженця в Державах-членах» тощо [10].

Таким чином, європейська система надання притулку складається із великої кількості нормативних актів, які охоплюють такі питання, як критерії та механізми визначення держави-члена, відповідальної за розгляд заяв про надання притулку, процедури розгляду таких заяв та апеляцій, базові принципи та гарантії, процедури надання та відкликання статусу біженця чи додаткового захисту тощо.

Проте, незважаючи на значну кількість нормативно-правових актів та детальне регламентування питання, на даний час ми спостерігаємо неспроможність держав – членів ЄС забезпечити виконання взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань у сфері надання притулку.

Однією зі спроб вирішення міграційної кризи в Європі стало укладення 18 березня 2016 р. спільної угоди ЄС та Туреччини щодо взаємодії у справах міграції. Ця угода передбачає примусове повернення в Туреччину біженців із Сирії, які незаконно

проникають через турецькі кордони до країн Європи. Зазначена угода викликала багато дискусій з точки зору відповідності міжнародному та європейському праву притулку.

Не дивлячись на перші вагомі результати домовленості між ЄС та Туреччиною, а також скорочення кількості біженців, які перетинають Егейське море, деякі правозахисні організації поставили під сумнів легальність цієї угоди, оскільки Туреччина, на їх думку, не є безпечною країною, щоб повертати до неї мігрантів [11]. Мауро Гатті стверджує, що така угода взагалі порушує принципи демократії [12].

Слід зазначити, що міжнародне право не забороняє передачу відповідальності за розгляд заяв про притулок третій країні, за умови, що остання є «безпечною третьою державою» [13, с. 220], а це означає необхідність застосування процедури індивідуального визначення «безпечності» третьої країни для конкретного заявника про надання притулку.

Отже, відповідно до угоди між ЄС та Туреччиною для повернення осіб, які знаходяться наразі в центрах тимчасового утримання на грецьких островах Лесбос та Хіос (близько 4200 осіб), необхідно забезпечити повне взяття до уваги особистих обставин заявника та з'ясувати, чи є Туреччина безпечною державою для кожного окремого біженця. Проте, як можемо спостерігати, процес відбувається пришвидшено, через що, ймовірно, тисячі шукачів притулку будуть повернуті до Туреччини, незважаючи на явну для них небезпеку [11].

Сучасні виклики та загрози світовій безпеці вимагають істотно нового інструментарію для вирішення існуючих проблем. Відсутність єдиного підходу держав до питання міграції створює значні труднощі для міжнародної взаємодії. Адже, коли особи відмовляють у притулку, проблема не вирішується – їй все одно треба шукати місце для життя. В більшості випадків повернутись до рідної країни неможливо або надзвичайно небезпечно.

При цьому біженці намагаються потрапити в найбільш захищені країни з високими соціальними стандартами, що створює перенавантаження в таких країнах.

Отже, необхідно істотно оновити сучасну міжнародну нормативну базу з урахуванням вимог сьогодення шляхом, напри-

клад, укладення нової багатосторонньої міжнародної угоди, або введення примусових квот на прийом мігрантів кожною країною. Але такий процес, як правило, займає достатній проміжок часу, а отже, чим раніше міжнародне співтовариство почне його – тим швидше зможе впоратись з цією проблемою.

Список використаних джерел

1. Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_011.
2. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015.
3. Малишев, Б. В. Загальна декларація прав людини 1948 року та сучасне право розуміння [Текст] / Б. В. Малишев // Вісн. Вищої ради юстиції. – 2012. – № 3 (11). – С. 147–160.
4. Котляр, О. І. Мінімальні гарантії як складова частина процедури надання притулку [Текст] / О. І. Котляр // Актуальні проблеми міжнар. відносин. – 2014. – Вип. 118 (ч. 1). – С. 100–107.
5. Міжнародний захист прав людини та права біженців [Текст] : навч. посіб. / за ред. М. В. Буроменського. – К., 2004. – 160 с.
6. Чернявський, А. Л. Інститут права притулку в сучасному міжнародному праві [Текст] / А. Л. Чернявський // Наук. вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту. Серія: Юриспруденція. – 2013. – № 6–1. – Т. 2. – С. 249–252.
7. Декларація Генеральної Асамблеї ООН про територіальний притулок від 14.12.1967 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_316.
8. Висновок Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) № 22 (XXXII) – 1981 рік: «Захист шукачів притулку у ситуаціях їх масового притоку» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/ExCom_22.pdf.
9. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_524.
10. Сайт УВКБ ООН в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unhcr.org.ua/uk/>.
11. Amnesty International Ukraine Греція: біженців змушують перебувати в нестерпних умовах на фоні поспішної реалізації домовленості між ЄС і Туреччиною [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://amnesty.org.ua/nws/3820/>.

12. Mauro Gatti. The EU-Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ejiltalk.org/the-eu-turkey-statement-a-treaty-that-violates-democracy-part-1-of-2/>.
13. Макаруха, З. Гармонізація процесуального права притулку в рамках ЄС [Текст] / З. Макаруха // Проблеми міжнар. права. – 2010. – Вип. № 1(60). – Ст. 215–225.

Н. В. Юрлова

Некоторые вопросы международно-правового регулирования предоставления убежища в современном международном праве

Одной из наиболее уязвимых групп населения в мире являются беженцы, которые могут подвергаться нарушениям прав человека. Данная статья посвящена анализу права на убежище в соответствии с международно-правовыми нормами. Приводится анализ основных международных актов, регулирующих вопросы предоставления убежища. При этом отмечается, что, несмотря на значительное количество нормативно-правовых актов, в настоящее время мы наблюдаем несостоятельность государств – членов ЕС обеспечить выполнение взятых на себя международно-правовых обязательств в сфере предоставления убежища. Подчеркивается, что современные вызовы и угрозы мировой безопасности требуют существенно нового инструментария для решения указанных проблем.

Ключевые слова: беженцы, вынужденная миграция, убежище, право на убежище, миграционный кризис.

N. V. Yurlova

Several questions of legal regulation of asylum-granting in contemporary international law

Refugees are one of the most vulnerable categories of population in the world, who are particularly exposed to human rights abuses. The situation in the world clearly shows that migration becomes less and less predictable and the migrant crisis is affecting the whole world, significantly impacting the global processes. The problem of granting asylum and refugees dislocation, which the developed countries of Europe now face, requires an immediate and effective solution.

International legal framework, as well as national legislation of most democratic states recognize the right of asylum as a fundamental human right. It is also an important and effective means of other human rights protection. Despite

a significant number of publications on this topic, the problem requires a new analysis in the context of new international agreements and inability of existing mechanisms to solve the problems, caused by massive influx of refugees.

The right of asylum means granting a person the possibility of safe stay in a foreign state, which guarantees observance of basic human rights, prescribed by international law, to this person. Notably, the mere fact of asylum-seeker's application does not inflict any obligations on state, as states are generally not obliged to grant asylum to every single applicant. There is no defined exhaustive list of grounds for granting asylum, which allows states to make their decisions based on political, rather than humanitarian concerns.

Despite the evergrowing demand to establish clear rules, which would regulate the procedure of granting asylum, there is still no universal treaty as an obligatory instrument, defining the principles of granting asylum.

Today's challenges and threats to global security require a sufficiently new instrumentarium in order to solve the existing problems. Lack of a unified approach of states to migration creates serious difficulties for international cooperation. When a person is denied asylum, the problem is not solved – he/she still needs to find a place to live, as in the majority of cases it is either impossible, or extremely dangerous for him/her to return to the place, which was once home.

Most refugees try to get to the best developed countries with high social standards, which evidently creates a significant overload and causes inability of the latter to cope with such high numbers.

The article analyzes the current state of normative development of the asylum concept in international law. Key international instruments in the field of granting asylum are studied. It is highlighted, that despite a great number of legal instruments, today we witness the inability of European Union member states to comply with their international legal obligations regarding asylum.

The purpose of this paper is to analyze the contemporary status of normative development of the concept of asylum in international law, define the most stressing issues regarding granting asylum in the context of today's migration processes; clarify, whether such right may be limited and under which circumstances.

Keywords: *refugee, forced migration, asylum, right for asylum, migration crisis.*

УДК 336.02

Д. М. Носіков, здобувач НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Фіскальна політика держави: теоретико-правовий аспект

У статті висвітлено теоретико-правові аспекти фіскальної політики держави. Обґрунтовується висновок про те, що фіскальна політика в цілому, як і всі її елементи, реалізується через правову політику держави, виступаючи різновидом останньої за сферою реалізації. Стверджується, що сучасна фіскальна політика України зумовлена низкою чинників, у тому числі потребами євроінтеграції, децентралізації та боротьби із системними кризовими явищами в економіці.

Ключові слова: *функції держави, фіскальна функція держави, правова політика, економічна політика, фіскальна політика.*

Здійснення усього комплексу реформ державного і суспільного життя, започаткованих в Україні, в умовах економічної кризи і, як наслідок, гострого дефіциту фінансових ресурсів закономірно потребує суттєвого перегляду фіскальної політики держави. Відповідно, фіскальна політика виходить на перший план серед усього переліку елементів економічної політики держави і, як така, потребує належної доктринальної бази.

Основоположні дослідження проблем формування ефективної фіскальної політики, а також можливостей її впливу на формування державного бюджету, широко представлені у працях таких економістів, як В. Петті, А. Сміт, Д. Рікардо, Дж. М. Кейнс, П. А. Самуельсон, М. Фрідмен, К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю, Дж. Долан, Д. Ліндсей, С. Фішер, Р. Дорнбуш та ін. У вітчизняній науковій літературі проблематика фіскальної сфери висвітлена у працях А. І. Крисоватого, І. О. Луніної, А. І. Луцика, В. М. Мельника, Ц. Г. Огня та ін. У своїх працях вчені характеризують фіскальну політику як основний фактор впливу на державне регулювання ринкової економіки за допомогою маніпулювання державним бюджетом, його доходами і видатками. При цьому фіскальна політика досі розглядається здебільшого в економічному аспекті, тоді як її правовий аспект залишається поза межами уваги. Тому метою даної статті є визначення юридичних аспектів формування і реалізації фіскальної політики держави як невід'ємної складової правової політики держави.

Уперше в економічній науці термін «фіскальна політика» (*fiscal politic*) було вжито Дж. М. Кейнсом у максимально широкому сенсі – для позначення галузі економіки, котра безпосередньо пов'язана із взаємодією державних органів та всіх інших суб'єктів господарської діяльності [1, с. 86]. У новітніх працях у галузі економіки дедалі ширше застосовуються терміни, що є похідними від категорії «фіскальна політика», зокрема «фіскальна безпека держави» [2, с. 161], «фіскальний суверенітет» [3, с. 49] тощо.

На сьогодні в питанні щодо розуміння фіскальної політики вирізняються два основні підходи: широкий і вузький.

Найбільш детальне визначення фіскальної політики в широкому сенсі запропоноване російським економістом І. Л. Калініною в межах її дисертаційного дослідження. На думку цього автора, фіскальна політика являє собою «комплекс заходів, за допомогою яких держава впливає на економіку через структуру джерел державних доходів і напрямів державних видатків шляхом зміни виду і ставок податків, зборів, відрахувань та інших обов'язкових внесків до бюджету, державні позабюджетні фон-

ди, а також шляхом визначення розмірів і встановлення складу обов'язкових державних видатків, що включають утримання, виплати, дотації, трансферти і субсидії, формування цільових програм на всіх рівнях державного управління (федерального, регіонального і місцевого), спрямованих на підвищення ефективності економіки і стимулювання економічного зростання» [4, с. 8]. На сьогодні широке тлумачення фіскальної політики держави є домінуючим як у дослідженнях вітчизняних вчених-економістів [5, с. 38; 6, с. 4; 7, с. 191], так і серед дослідників з інших країн СНД [8, с. 162; 9, с. 87] та дальнього зарубіжжя [10, с. 52; 11, с. 257].

За широкого підходу до розуміння фіскальної політики її складовими елементами розглядаються політика державних доходів (котра визначає й регулює податкові й неподаткові надходження грошових коштів у розпорядження органів державної влади у вигляді бюджетних і позабюджетних доходів) і політика державних видатків (котра встановлює обсяги й напрями фінансування суспільних витрат, а також регулює міжбюджетні відносини по вертикалі державного устрою). Фіскальна політика є частиною фінансової політики держави, але водночас зачіпає повною мірою (лише побіжно) відносини у грошово-кредитній сфері й частково – зовнішньоекономічні відносини (котрі в основному регулюються митною політикою).

Попри домінування широкого підходу до розуміння фіскальної політики, як у вітчизняній, так і зарубіжній літературі подекуди зустрічається й вузьке тлумачення даної категорії. Так, економісти Є. В. Глухов [12, с. 19–35] і О. Б. Гусєв [13, с. 9], соціолог П. А. Захар'їн [14, с. 52], історики держави і права І. В. Ковальчук [15, с. 27–30] та П. П. Гай-Нижник [16, с. 12] отождожують фіскальну політику з податковою.

Натомість окремі автори використовують термін «фіскальна політика» як синонім терміна «бюджетна політика». Зокрема, американський економіст П. Хейне зазначає, що фіскальна політика – це бюджетна політика, яка «спрямована на регулювання і запобігання небажаних змін сукупного попиту шляхом запланованих змін державних видатків і податків», є «нероздільною із грошовою політикою держави» та «спрямована на те, щоб

пом'якшити коливання сукупного попиту з допомогою бюджетного дефіциту або надлишку» [17, с. 172]. Аналогічну позицію обстоює й вітчизняна дослідниця О. П. Соболева [18, с. 130].

На наше переконання, всі наведені вище підходи мають суттєві недоліки і призводять до неадекватного сприйняття і тлумачення фіскальної політики.

Так, широкий підхід до визначення фіскальної політики нехтує первинною семантикою слова «фіскальний» (як «такий, що пов'язаний зі стягненням, акумулюванням доходів державного бюджету»), штучно об'єднуючи в межах однієї категорії два взаємопов'язаних, але різних види державної політики (бюджетну і податкову), котрі здійснюються різними органами державної влади і за допомогою різного інструментарію.

Натомість ототожнення фіскальної політики з податковою не враховує той факт, що доходи державного бюджету складаються не тільки з податкових, а й із неподаткових платежів, доходів від операцій з капіталом, коштів від зарубіжних країн і міжнародних організацій, цільових фондів та офіційних (міжбюджетних трансфертів). Принагідно слід відзначити, що частка таких надходжень у доходах Державного бюджету України за статтями доходів протягом останніх років стабільно утримувався на рівні 35–45 % [19, с. 49].

Тому ми поділяємо точку зору В. В. Доржиевої та Е. В. Баїрової, які визначають фіскальну політику як політику в галузі доходів бюджету [20]. При цьому слід звернути увагу на те, що «фіскальна політика» є поняттям більш широким, ніж «податкова політика», оскільки податки є лише частиною доходів бюджету.

Виходячи з даної позиції, структурні елементи фіскальної політики доцільно розрізняти за статтями доходів Державного бюджету. За такого підходу основними структурними елементами фіскальної політики держави є: а) політика щодо податкових надходжень до бюджету (податкова політика); б) політика щодо неподаткових надходжень до бюджету; в) політика щодо доходів бюджету від операцій з капіталом; г) політика щодо коштів, що надходять до бюджету від зарубіжних країн і міжнародних організацій (політика зовнішніх запозичень); д) по-

літика щодо цільових фондів; е) політика щодо офіційних (між-бюджетних) трансфертів (трансфертна політика).

Як вказував класик французького конституціоналізму Л. Дюгі, «сучасна держава живе певним чином в юридичному середовищі; вона може жити лише в такому середовищі» [21, с. 306]. Іншими словами, державі притаманна правова форма існування, правова форма діяльності її органів. В аспекті теми нашого дослідження це означає, що фіскальна політика, як і економічна політика в цілому, реалізується через правову політику держави, виступаючи її різновидом за сферою реалізації. У деяких державах прийнято спеціальні акти про порядок розробки та зміст фіскальної політики. Наприклад, у червні 2004 р. Урядом Республіки Казахстан було затверджено Правила розробки середньострокової фіскальної політики [22].

Як справедливо відзначає О. В. Шмоткін, «правова політика – багатогранне явище, яке можна структурувати за різними групами, видами» [23, с. 63]. Якщо за сферами суспільного життя виокремлюються економічна, соціальна, культурна політика, то за галуззю права – державно-правова, кримінально-правова, цивільно-правова тощо, за елементами правової системи – правотворча, правореалізаційна, правовиховна, за правовими формами діяльності державних органів – нормотворча і правозастосовча. При цьому слід мати на увазі, що фіскальна політика формується на політичній арені, і це значною мірою ускладнює її використання для цілей стабілізації економіки.

З урахуванням висловлених вище зауважень, можна зробити висновок, що фіскальна політика держави як поняття є багатовимірною, складною правовою категорією, що поєднує об'єктивно сформовану, цілісну та відносно відокремлену групу функціонально взаємообумовлених і структурно пов'язаних заходів нормотворчого, правозастосовчого і правовиховного характеру, покликаних вдосконалити фіскальну систему суспільства. Фіскальна політика як явище соціальне є одним із засобів організації управління, що відповідає сучасним потребам, галузевою складовою правової політики у системі управління економікою з використанням варіантів вирішення проб-

лем координації в різних сферах діяльності, зокрема стимулювання бізнесу та зростання інвестицій, поліпшення платіжного потенціалу господарюючих суб'єктів і населення.

Розрізняють дискреційну та недискреційну (автоматичну) фіскальну політику.

Дискреційна фіскальна політика – це свідомо маніпуляція урядовими витратами і доходами на підставі державних рішень з метою цілеспрямованого впливу на сукупний попит і реальний ВВП. Вона здійснюється двома шляхами: 1) державними закупівлями (збільшення або зменшення); 2) стягненням чистих податків (через податкові ставки і трансферти).

Натомість автоматичною називається фіскальна політика, за якої бюджетний дефіцит та бюджетний надлишок виникають автоматично, внаслідок дії автоматичних стабілізаторів. Автоматичний («вбудований стабілізатор») – це той механізм, який дозволяє зменшити циклічні коливання в економіці без проведення спеціальної економічної політики.

Якщо податкові надходження коливаються у тому самому напрямку, що й ВВП, то дефіцити, які зазвичай автоматично з'являються під час спадів, допомагають подолати спад. І навпаки – бюджетні надлишки, які мають тенденцію автоматично з'являтися під час економічного зростання, сприятимуть подоланню можливої інфляції.

Дискреційна фіскальна політика використовується державою для активної протидії циклічним коливанням. Для стимулювання сукупного попиту в період економічного спаду уряд цілеспрямовано створює дефіцит державного бюджету, збільшуючи державні витрати або знижуючи податки. У період зростання цілеспрямовано створюється бюджетний надлишок.

Економічний цикл можна характеризувати двома типами фіскальної політики: стимулюючою та стримуючою.

Стимулююча фіскальна політика – це бюджетно-податкова політика, спрямована на збільшення державних витрат та скорочення податків з метою розширення сукупного попиту в економіці у період спаду.

Стримуюча фіскальна політика – це бюджетно-податкова політика, що має на меті скорочення державних видатків та

збільшення податків для стабілізації економіки в умовах інфляційного надлишкового сукупного попиту в період поживлення.

Мета фіскальної політики досягається через вирішення певних завдань. Причому основними серед них є: стійке зростання національного доходу, помірні темпи інфляції, повна зайнятість, згладжування циклічних коливань економіки. При оцінці фіскальної політики з точки зору держави можливі два аспекти аналізу: оцінка ефективності фіскальної політики, що впливає на виробничу активність економічної системи і на наповненість прибуткової частини державного бюджету. Як правило, ці дві оцінки вступають у протиріччя і фіскальна політика, ефективна з точки зору другого критерію, може бути зовсім неефективною з точки зору першого. Крім того, навіть у рамках кожного із цих критеріїв фіскальна політика може мати неоднозначний результат, тобто в розвитку досліджуваних процесів є точки перетину. У фіскальній політиці багато протиріч: з одного боку, необхідно забезпечити вилучення фінансових ресурсів у господарюючих суб'єктів, а з другого — не допустити при цьому зниження їх ділової активності. Адже підвищення податків знижує пропозицію праці, капіталу і зменшує заощадження, а зниження податків сприяє економічному росту в довгостроковій перспективі і зниженню темпів інфляції. Інфляція зменшується внаслідок того, що стимулювання виробництва дає можливість виробляти додаткові товари, що покривають грошову масу. Вирішення даного парадоксу здійснюється за рахунок політики своєрідних «стримувань і противаг».

Сьогодні фіскальна політика — це невід'ємний елемент економічного життя суспільства, який пов'язаний з необхідністю вирішення насамперед загальнонаціональних завдань як на макро-, так і на мікрорівні. Зокрема, фіскальна політика повинна сприяти вирішенню таких питань, як структурне удосконалення національної економіки, нівелювання галузевих і територіальних диспропорцій, стимулювання господарюючих суб'єктів до розвитку науково-технічного прогресу і запровадження передових технологій, формування людського капіталу тощо.

На сьогодні, особливо в аспекті євроінтеграційних планів України, фіскальна політика виходить за межі національних кордонів, отримуючи суттєвий зовнішньополітичний підтекст. Не дарма фіскальна політика названа одним із пріоритетів діяльності у Плані дій Україна – Європейський Союз «Європейська політика сусідства» [24]. Передбачається зміцнити стабільність фіскальної системи, у тому числі шляхом проведення податкової реформи та реалізації заходів середньострокового характеру в пенсійній системі.

Фіскальна політика є одним із центральних пунктів співпраці України з міжнародними фінансовими інституціями. Зокрема, у листі про наміри, направленому політичним керівництвом України директору-розпоряднику Міжнародного Валютного Фонду К. Лагард у лютому 2015 р., міститься заповнення: «Наша політика буде спрямована на забезпечення:... (iii) коротко- та середньотермінової фіскальної політики, що сприятиме зміцненню фіскальної стабільності, одночасно забезпечивши потенціал для фінансування видатків на соціальний захист та інвестицій у розвиток інфраструктури... (vii) реформи підприємств державної форми власності, спрямованих на скорочення фіскальних ризиків...» [25].

Відповідно, зараз фіскальна політика в Україні переходить у якісно новий вимір розвитку, що певним чином викликає труднощі у її реалізації. Насамперед такі труднощі пов'язані з необхідністю гармонізації вітчизняного податкового законодавства із законодавством ЄС, виконання вимог МВФ, відновлення підприємницької та інвестиційної активності, недопущення погіршення рівня життя населення тощо.

Основними структурними елементами фіскальної політики виступають її суб'єкти, об'єкти впливу та інструменти. Головними суб'єктами регіональної фіскальної політики виступає уряд, який визначає загальнодержавні орієнтири фіскальної політики, безпосередньо реалізують регіональну фіскальну політику органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, обласні та районні ради, тобто ті органи влади, які мають законодавче право впливати на бюджетні показники. Маючи бюджетні повноваження, відповідні органи публічної

влади, використовуючи основні інструменти фіскальної політики (податки, видатки та трансферти), можуть впливати на соціально-економічний розвиток країни чи окремого регіону за окремими об'єктами чи їх сукупністю.

Ефективна фіскальна політика має відповісти на питання, пов'язані зі встановленням максимально припустимого рівня податкового навантаження, його зростання чи зниження, з метою забезпечення оптимального прибуткового ефекту оподаткування, дотримуючись при цьому інтересів як платників податків, так і держави. Також треба створити необхідні умови для розвитку підприємницької активності, ліквідації тіньової економіки, мінімізації рівня інфляції, стабільного економічного зростання і поліпшення рівня життя населення країни.

На сьогодні, в умовах розгортання конституційної реформи, спрямованої на децентралізацію влади в країні, фіскальна політика має еволюціонувати в напрямі фіскальної децентралізації, отримання місцевими органами влади певної фінансової автономії.

Американський економіст Ч. Тібу ще у 60-х рр. XX ст. стверджував, що лише за умов фіскальної автономії субнаціональних органів управління публічні видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням споживачів згідно з їхніми потребами [26, с. 65]. Оптимальна модель регіональної фіскальної політики в Україні – це децентралізація державного управління у формі деволуції. Саме на засадах деволуції можливо забезпечити функціонування ефективного місцевого самоврядування, підвищити зацікавленість місцевої влади до відтворення власного ресурсного потенціалу та підвищити відповідальність адміністративного апарату за взяті на себе зобов'язання.

Як справедливо відзначає Н. М. Костіна, «наявність фіскальної автономії місцевих органів влади у сучасних умовах не тільки сприяє реалізації принципу субсидіарності надання публічних послуг, але й забезпечує розвиток інфраструктури, спрямованої на диверсифікацію національного виробництва та підвищення конкурентоспроможності регіонів» [27, с. 61]. Однак зауважимо, що надання повної фінансової автономії

місцевому самоврядуванню може супроводжуватися низкою ризиків, пов'язаних, насамперед, з неоднорідністю регіонального розвитку в Україні. Фіскальний потенціал держави в адміністративно-територіальному розрізі істотно відрізняється, і без державного регулювання бюджетних відносин реалізація власної податково-бюджетної політики на місцях може призвести до посилення соціальної напруженості та значного зниження економічної активності в окремих регіонах.

У сучасних умовах можна говорити про наявність комплексу сприятливих чинників, які зумовлюють необхідність розвитку основних інституцій регіональної фіскальної політики. Однак важливо зазначити, що навіть передавши більшість видаткових повноважень місцевим органам влади та наділивши їх правами стосовно мобілізації додаткових дохідних джерел, проблеми регіонального розвитку в Україні не будуть вирішеними на належному рівні без проведення якісної адміністративно-територіальної реформи та кардинальної перебудови системи міжбюджетних відносин у державі. При цьому основну увагу потрібно приділити не тільки механізму розрахунку та передачі міжбюджетних трансфертів з державного бюджету, але й можливості впровадження нової концепції міжбюджетних взаємозв'язків між ланками бюджетної системи на рівні регіону (в напрямі забезпечення достатнього обсягу фінансування видаткових повноважень «найбідніших» бюджетів — сіл, селищ, невеликих міст тощо).

Теорія та практика функціонування фіскальної політики країни з будь-яким рівнем соціально-економічного розвитку свідчить про наявність значного ступеня впливу на стан фіскальних показників параметрів грошово-кредитного регулювання. Отже, розробка подальших векторів реалізації регіональної фіскальної політики має враховувати ризики виконання бюджетних повноважень органами місцевого самоврядування, спричинених нестабільністю монетарного клімату країни.

Разом із тим важливим напрямом податкової політики на даний час має стати зменшення податкового тиску в реальному секторі економіки в результаті залучення до оподаткування

коштів так званої «тіньової економіки», що обумовлено підвищенням рівня податкової культури населення, його психологічною підготовленістю до обов'язків сплати податків. Тому на даний час особливого значення набуває проведення комплексної державної політики виховання законослухняного платника податків, формування суспільної думки про престижність відповідальних платників податків. У той же час податкові та бюджетні відносини повинні стати прозорими, тобто платники податків мають реально бачити, на що використовуються їх кошти.

За підсумками проведеного дослідження можемо зробити такі висновки.

Фіскальна політика держави — це політика в галузі доходів державного бюджету, політика щодо встановлення (визначення) й отримання (акумулявання) надходжень до нього. Відповідно до статей доходів державного бюджету структурними елементами фіскальної політики є: податкова політика; політика щодо неподаткових надходжень; політика щодо доходів від операцій з капіталом; політика зовнішніх запозичень; політика щодо цільових фондів; трансфертна політика. Фіскальна політика являє собою спосіб формалізації й індивідуалізації фіскальної функції держави, характеризує її конкретно-історичний зміст і спрямованість.

Фіскальна політика в цілому, як і всі її елементи, реалізується через правову політику держави, виступаючи різновидом останньої за сферою реалізації. У нормативних правових актах визначаються види, обсяги та порядок акумулявання надходжень до державного бюджету, в інтерпретаційних актах розтлумачується справжній зміст відповідних правових приписів, а шляхом видання індивідуальних (правозастосовчих) правових актів здійснюється індивідуалізація загальних правових приписів, забезпечується правозастосування як форма реалізації прав та обов'язків відповідних суб'єктів фіскальних правовідносин.

Сучасна фіскальна політика України зумовлена низкою чинників, у тому числі потребами євроінтеграції, децентралізації та боротьби із системними кризовими явищами в економіці.

Характеристика механізму реалізації фіскальної функції держави через її фіскальну політику є перспективним напрямом подальших досліджень у цій сфері.

Список використаних джерел

1. Кейнс, Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег [Текст] / Дж. М. Кейнс. – М. : Гос. изд-во иностр. лит., 1948. – 399 с.
2. Баранецька, О. В. Модель взаємозалежності між фіскальним потенціалом та фіскальною безпекою держави [Текст] / О. В. Баранецька // Вісн. Хмельн. нац. ун-ту. – 2010. – № 5. – Т. 3. – С. 161–165.
3. Давыскиба, Е. В. Фискальный суверенитет как основа национальной налоговой безопасности [Текст] / Е. В. Давыскиба, Ю. В. Бережная // Бизнес Информ. – 2011. – № 2 (2). – С. 49–51.
4. Калинина, И. Л. Формирование и реализация эффективной фискальной политики, стимулирующей экономической рост [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Калинина Ирина Львовна. – М., 2005. – 197 с.
5. Соломенко, С. М. Бюджет повної зайнятості та фіскальна політика [Текст] / С. М. Соломенко // Фінанси України. – 2008. – № 4. – С. 3–12.
6. Карпухно, И. А. Влияние фискальной политики на социально-экономическое развитие Украины [Текст] / И. А. Карпухно, Т. В. Зорина // Экон. форум. – 2014. – № 1. – С. 190–196.
7. Зайцев, Н. Л. Краткий словарь экономиста [Текст] / Н. Л. Зайцев. – М. : Инфра-М, 2007. – 224 с.
8. Бондарь, А. В. Макроэкономика [Текст] : учеб. пособие / А. В. Бондарь [и др.]. – Мн. : БГЭУ, 2007. – 415 с.
9. Horton, M. What Is Fiscal Policy? [Текст] / M. Horton, A. El-Ganainy // Finance & Development. – 2009. – June. – P. 52–53.
10. Макконнелл, К. Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика [Текст] / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю ; пер. с 14-го англ. изд. – М. : Инфра-М, 2003. – 972 с.
11. Калинина, И. Л. Формирование и реализация эффективной фискальной политики, стимулирующей экономической рост [Текст] : дис... канд. экон. наук : 08.00.05 / Калинина Ирина Львовна. – М., 2005. – 197 с.
12. Глухов, Е. В. Теоретические аспекты содержания и сущности фискальной политики государства [Текст] / Е. В. Глухов // Гуманит. и социал. науки. – 2013. – № 1. – С. 19–35.
13. Гусев, А. Б. Влияние фискальных инструментов на экономической рост: методы макроанализа [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05; 08.00.13 / Гусев Александр Борисович. – М., 2003. – 160 с.

14. Захарьин, П. А. Фискальная социология: взгляд на налоговую политику государства [Текст] / П. А. Захарьин // Теория и практика обществ. развития. – 2012. – № 10. – С. 52–55.
15. Ковальчук, І. В. Особливості фіскальної політики на українських землях за часів Російської імперії [Текст] / І. В. Ковальчук // Порівн.-аналіт. право. – 2013. – № 3–2. – С. 27–30.
16. Гай-Нижник, П. П. Податкова політика Центральної Ради, урядів УНР, Української Держави, УСРР (1917–1930 рр.) [Текст] / П. П. Гай-Нижник. – К. : Цифра-друк, 2006. – 303 с.
17. Хейне, П. Экономический образ мышления [Текст] : пер. с англ. / П. Хейне. – М. : Catallaxy, 1991. – 702 с.
18. Соболева, О. П. Макроекономіка [Текст] : навч. посіб. / О. П. Соболева. – Х. : ХІБС УБС НБУ, 2013. – 158 с
19. Жияєва, Н. Фіскальна політика держави в період світової економічної кризи та напрями підвищення її ефективності [Текст] / Н. Жияєва // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Серія «Економіка». – 2010. – Вип. 119. – С. 49–51.
20. Доржиева, В. В. Бюджетная политика субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в условиях бюджетных реформ [Электронный ресурс] / В. В. Доржиева, Э. В. Баирова // Современные проблемы науки и образования : электрон. науч. журн. – 2014. – № 6. – Режим доступа: <http://www.science-education.ru/120-16904>.
21. Дюги, Л. Конституционное право. Общая теория государства [Текст] : монография / Л. Дюги. – М. : ИНФРА-М, 2013. – 427 с.
22. Постановление Правительства Республики Казахстан «Об утверждении Правил разработки среднесрочной фискальной политики» от 21 июня 2004 г. № 677 [Текст] // САПП Республики Казахстан. – 2004. – № 24. – Ст. 319.
23. Шмоткін, О. В. Сутнісні елементи правової політики [Текст] / О. В. Шмоткін // Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Київ, 5 груд. 2012 р.) / за ред. О. М. Рудневої. – К. : НІСД, 2013. – С. 62–64.
24. План дій Україна – Європейський Союз «Європейська політика сусідства» [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/19_action_plan_uk.pdf.
25. Лист про наміри від 27 лютого 2015 р.: неофіційний переклад [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства фінансів України. – Режим доступа: <http://www.minfin.gov.ua/file/link/411028/file/>.
26. Барецький, В. І. Зміцнення фінансової автономії місцевої влади і самоврядування [Текст] / В. І. Барецький // Фінанси України. – 2005. – № 1. – С. 65–69.

27. Костіна, Н. М. Концептуальні основи розвитку регіональної фінансової політики в Україні [Текст] / Н. М. Костіна // Экономика Крыма. – 2011. – № 3. – С. 59–63.

Д. Н. Носиков

Фискальная политика государства: теоретико-правовой аспект

В статье освещены теоретико-правовые аспекты фискальной политики государства. Обосновывается вывод о том, что фискальная политика в целом, как и все ее элементы, реализуется через правовую политику государства, выступая разновидностью последней по сфере реализации. Утверждается, что современная фискальная политика Украины обусловлена рядом факторов, в том числе потребностями евроинтеграции, децентрализации и борьбы с системными кризисными явлениями в экономике.

Ключевые слова: функции государства, фискальная функция государства, правовая политика, экономическая политика, фискальная политика.

D. M. Nosikov

The fiscal policy of the state: theoretical and legal aspect

The author of the article highlights theoretical and legal aspects of the fiscal policy of the state. The author grounds the conclusion that fiscal policy in general, as well as all its elements, is realized through the legal policy of the state, performing a variety of the latter according to the field of implementation. Types, volume and procedure of accumulating revenues to government budget are defined in regulatory legal acts, and real essence of the relevant legal rescripts is interpreted in interpretive acts. Individualization of the general legal rescripts is performed by issuing individual (administrative enactments) legal acts; law enforcement as a form of realization of the rights and responsibilities of the relevant subjects of fiscal legal relations is guaranteed.

The fiscal policy of the state — is the policy in the field of the revenues of the state budget, the policy on setting and obtaining budget revenues. In accordance with the revenue items of the state budget the structural elements of the fiscal policy are: tax policy; policy on non-tax revenues; policy regarding the incomes from capital transactions; external borrowing policy; policy regarding trust funds; the transfer policy.

The current fiscal policy in Ukraine is due to several factors, including the needs of European integration, decentralization and combating systemic crisis phenomena in the economy. Accordingly, the fiscal policy of Ukraine now is transferred into a qualitatively new dimension of development that in a certain way causes difficulties in its implementation. First of all, these difficulties are related to the need for harmonization of national tax legislation with the EU legislation, the implementation of requirements of the IMF, the recovery of business and investment activities, the prevention of the deterioration of the standards of living, etc.

Currently, under the conditions of deployment of constitutional reform aimed at decentralization of power in the country, the fiscal policy should evolve in the direction of fiscal decentralization, getting some financial autonomy by local self-governments. The optimal model of the regional fiscal policy in Ukraine – is decentralization of the state administration in the form of devolution. Based on the devolution it is possible to ensure the functioning of effective local self-government, to increase the interest of local authorities in the reproduction of its own resource potential and to increase the responsibility of the administrative apparatus for its obligations.

However, the provision of full financial autonomy to local self-government may be accompanied by a number of risks, associated primarily with the heterogeneity of the regional development in Ukraine. The fiscal capacity of the state within the administrative and territorial aspect is significantly different, and regulation of budgetary relations, the implementation of their own fiscal policies in the regions without state administration could lead to the social tension and a significant reduction of economic activity in certain regions.

At the same time, an important direction of the tax policy at the present time must be the reduction of the tax suppression in the real economy sector and as a result involvement to assessed taxation the funds of so-called «shadow economy», which is due to the increase of the tax culture level of the population, its psychological readiness to the duties of paying taxes. Therefore, nowadays the conduction of a comprehensive state policy in educating law-abiding taxpayers, formation of public opinion about the prestige of responsible taxpayers has a special role. At the same time, tax and fiscal relations should be transparent, that is, the taxpayers must really observe how their money is used.

Keywords: *state functions, fiscal function of the state, legal policy, economic policy, fiscal policy.*

УДК 342.25(477):351.9

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

Еволюція взаємодії місцевих органів влади з органами прокуратури в Україні

Досліджено історію створення, становлення та розвитку органів прокуратури та місцевого самоврядування. Проведено аналіз взаємодії цих органів у процесі розвитку. Підкреслено важливість дослідження історії виникнення прокуратури у поєднанні з процесами розвитку місцевої влади в Україні. Наголошено, що державний нагляд за органами місцевого самоврядування в Україні здійснювався різними органами державної влади, в залежності від історичного етапу та їх функціонального призначення.

Ключові слова: прокуратура, органи місцевого самоврядування, історія розвитку, нагляд, взаємодія.

Історія створення, формування та розвитку будь-якого державного органу або органу місцевого самоврядування сприяє кращому розумінню багатьох аспектів: по-перше, з'ясуванню історичного призначення цього органу, його місця в системі інших державних та недержавних інституцій; по-друге, історичної необхідності виконання функцій, покладених на цей орган. Нарешті, вивчаючи історію того чи іншого органу, важливо

висвітлити низку проблем для того, щоб в сучасних умовах вжити відповідні заходи для підвищення ефективності його діяльності. Все це повною мірою стосується як органів прокуратури, стосовно виникнення та діяльності яких однозначного розуміння не існує до сих пір, так і органів місцевого самоврядування, формування і розвиток яких так само має свої особливості.

На сучасному етапі, коли надзвичайно важливими є спроби втілити у життя реформи місцевого самоврядування та органів прокуратури, коли триває процес формування демократичної, правової держави, необхідно глибоко дослідити історію виникнення прокуратури як державного органу у поєднанні з процесами розвитку місцевої влади в Україні.

Розробці проблем історії розвитку органів прокуратури присвячена певна кількість публікацій авторів різних історичних періодів, починаючи з дореволюційного (Ф. В. Благовидова, В. І. Веретеннікова, Ф. І. Гредингера та ін.), згодом радянського періоду (П. І. Люблінського, М. Ю. Рагинського та ін.). На сучасному етапі продовжуються пошуки становлення та історичного розвитку органів прокуратури (О. М. Косого, П. В. Шумського та ін.). Незважаючи на те, що еволюції місцевого самоврядування на території України з найдавніших часів також присвячено чимало праць (В. А. Григор'єва, М. В. Грищука, В. М. Кампа та ін.), у науковій літературі майже відсутнє дослідження історії розвитку органів прокуратури у взаємозв'язку з місцевими органами влади. Відповідно метою цієї статті стало дослідження еволюції органів прокуратури та органів місцевого самоврядування, історико-правових аспектів їх взаємодії.

Процес становлення та розвитку органів місцевого самоврядування та прокуратури, їх взаємодії, доцільно, на нашу думку, простежити крізь призму історичних змін державного контролю у сфері місцевого самоврядування. Адже, як відомо, не за всіх часів місцеве самоврядування було відокремленим від держави, так само, як і органи нагляду трансформувалися, поступово отримуючи ті функції, під якими ми сьогодні розуміємо функції прокуратури. Через бурхливість та складність історичних процесів вкрай важко однозначно виділити конкрет-

ний період зародження цих органів, адже єдності думок у науковій літературі з цього приводу немає.

Так, існує розмаїття наукових думок щодо витоків місцевого самоврядування. На думку одних науковців, скоріш за все, його становлення розпочалось ще в додержавну добу східнослов'янських племен шляхом об'єднання кровно споріднених сімей і зародженням родоплемінного устрою [1]. На думку інших – розпочалось у період, коли на зміну кровному спорідненню все більшого значення набувало сусідство, внаслідок чого утворювались невеликі поселення, між якими згодом формувались правила поведінки, набираючи уніфікованих форм (звичаєве право) [2, с. 59]. За даними інших історичних досліджень, вже у період Київської Русі на території України існували декілька форм місцевого самоврядування, серед яких були територіальна сусідська община (громада), віче, громадське самоврядування в містах. Виникнення місцевого самоврядування інші науковці пов'язують зі зростанням кількості міст, яке розпочалося у Західній Європі впродовж XI–XIII ст., що є найбільш розповсюдженою позицією [3].

Натомість, становлення органів прокуратури бере свій початок ще зі Стародавнього Риму, де існувала посада прокуратора, який міг бути одночасно довіреною особою римського громадянина в судових і комерційних справах і намісником, тобто керуючим провінціями, із зосередженням у своїх руках всієї повноти влади, включаючи судову [4, с. 7]. Як бачимо, за своїм функціональним призначенням посада прокуратора значною мірою відрізнялась від звичних сьогодні функцій прокурора.

З другої половини XIV ст. значна частина українських земель входила до складу Великого князівства Литовського, внаслідок чого розвиток місцевого самоврядування тривалий час відбувався в межах цієї державної системи. В українських містах було запроваджене магдебурзьке право, населення звільнене від юрисдикції урядової адміністрації, містам надана можливість здійснювати самоврядування на корпоративних засадах, і, як зазначив І. Грицьак, поєднання у цей період місцевих форм самоврядування з елементами західноєвропейської організації самоврядування започаткувало період європеїзації [2, с. 60].

У цей самий період, у XIII–XIV ст. в країнах Європи формується інквізиційний (або розшуковий, слідчий) кримінальний процес, що прийшов на зміну публічного і змагального процесу. Започаткування функції нагляду за виконанням законів та переслідування осіб, які їх порушують, відбулось безпосередньо носіями верховної влади (королями, царями, князями) або їх намісниками. Поширеною є думка, що як орган представництва інтересів монарха прокуратура вперше була утворена у Франції в XIV ст. королем Філіпом IV, саме в період інквізиційного процесу [5]. З перших років свого існування прокуратура Франції була покликана виконувати волю короля, а прокурор, як писав В. І. Веретенников, «є в точному і повному розумінні очима короля, через посередництво яких король може стежити за правильністю ходу всього державного механізму» [6, с. 27].

Наступне, XVI ст. характеризувалося значним поштовхом у формуванні майбутньої прокуратури в Україні. Цей період виявився вкрай важливим з точки зору становлення інституту прокуратури на українських землях, які в той час входили до складу Речі Посполитої, Австро-Угорщини. Цікавим є факт того, що прокуратура України бере свій початок не з періоду царювання Петра I, як це поширене у науковій літературі, а значно раніше, і лише через століття, у 1722 р., Петро I започаткував прокуратуру в Росії.

Сеймом Речі Посполитої у 1578 р. було утворено особливий трибунал для України – Луцький трибунал, дію якого поширено на Київське, Волинське та Брацлавське воєводства [7, с. 12]. Про утворення цього Трибуналу є вказівка у Конституції 03.03.1578 р., в якій зазначено, що ці воєводства судяться правом і статутом Великого князівства Литовського, обраними на сеймиках (шляхетських з'їздах) суддями. Факт створення і функціонування Луцького трибуналу, який виступав найвищою апеляційною інстанцією для гродських, земських, підкоморських судів, а також позовів шляхти, свідчить, на думку деяких науковців, про факт збереження значної долі самостійності та відособленості місцевої громади, яка не піддавалась колонізації після Люблінської унії 1569 р. Луцький трибунал мав повну незалежність у внутрішніх справах, користуючись

автономією в галузі діючого законодавства і функціонування суду, вносячи навіть зміни в Литовські статuti [8]. Втім Луцький трибунал на практиці був апеляційною інстанцією здебільшого для волинських судів (Луцького, Кременецького і Володимирського повітів), не набув значного авторитету у шляхти інших українських воєводств і припинив своє існування у 1589 р., коли апеляційною інстанцією для Волинського, Брацлавського і Київського воєводств став Головний Люблінський Трибунал. Цьому передувало створення у 1579 р. Українського трибуналу, у якому депутати від шляхетства щорічно обирали інстигатора (прокурора).

До речі, у цей період (XVI ст.) у Росії Іван Грозний у своїй діяльності спирався на Боярську думу, до повноважень якої входив і нагляд за діяльністю приказів та місцевих органів управління (за указівкою государя). Завдяки цьому відбувалося подальше становлення та взаємодія органів місцевої влади та органів нагляду за законністю. Згодом, у XVIII ст., Боярська дума була скасована і на її зміну прийшла нова система державного управління.

В Україні за часів Запорозької Січі посада прокурора дуже шанувалася, його «називали» одразу ж після гетьмана. Посада прокурора збереглася в Україні і в наступному, XVII ст., де як і раніше, в Українському трибуналі разом з гетьманом, генеральними писарем, судьями та іншими вищими чинами, засідав і прокурор. Поряд з цим, М. П. Драгоманов наголошував у своїх працях на існуванні у ті часи вільної громади в Україні, тому «велика купа людей, скільки єсть їх на всій нашій Україні ... мусить стати товариством товариств, спілкою громад, вільних в усіх своїх справах» [9]. Однак усе це відбувалося за відсутності відокремленої від держави системи органів місцевого самоврядування.

З другої половини XVI ст. відбувається поступове виділення з державного апарату органів місцевого самоврядування. Почали утворюватися нові судові (губні) округи і округи місцевого самоврядування – земські. Установи цих органів (земські і губні хати) виконували фінансово-податкову і поліцейсько-судову функції. Державний контроль охоплював земські

і губні установи, у станово-виборних органах державної влади з'являлися контрольні повноваження стосовно органів місцевого управління, призначалися особи, які мали контролювати органи місцевого самоврядування.

Приєднання у 1654 р. більшої частини українських територій до Російської імперії спричинило трансформацію традиційних форм місцевого самоврядування. Територія була поділена на повіти, стани та волості. До середини XVII ст. посилювався контроль за земським і міським самоврядуванням з боку представників центральної влади, відбувалася передача воєводам численних поліцейських, адміністративних і судових функцій, втручання воєвод у фактичну діяльність органів місцевого самоврядування. При фактичному свавіллі воєводського управління щодо органів місцевого самоврядування вперше в історії Росії на правовому рівні була закріплена відносна самостійність органів місцевого самоврядування від органів державної влади. На підставі відомого Соборного Уложення 1649 р. воєводи мали досить широкі функції: спостереження за правильністю виконання повинностей і за збором дворянського ополчення, зберігання грошової скарбниці, завідування різними зборами; функцію поліцейського управління та вжиття заходів до припинення злочинів, у тому числі проти приховування біглих; і навіть функцію здійснення цивільного суду.

Межа XVII та XVIII ст. характеризувалася значним зростанням посадових зловживань, казнокрадства та хабарництва, невиконанням царських вказівок. Російський історик В. О. Ключевський висловлювався щодо цього періоду як до «справжньої виразки правління» [10, с. 8]. У першій чверті XVIII ст. відбувається створення нових станово-представницьких органів контролю за органами місцевого самоврядування – магістратів. Стара система вже не відповідала державним потребам, і при створенні магістратських установ законодавець спирався на запозичення досвіду іноземних установ.

Історично склалося, що розвиток та становлення прокуратури України тісним чином пов'язані з історією Російської імперії, у складі якої перебували українські землі. Через це видатний науковець XIX ст. В. Соколов вбачав початком ста-

новлення прокурорського нагляду як самостійної державної функції в Росії часи правління Петра I. На його думку, замінивши обласний поділ держави поділом на губернії, Петро I відчув живу потребу в установі такої влади, яка б, цілком розуміючи основну ідею його установ, могла проводити її в діяльність новозаснованих органів, постійно спостерігати за їх діяльністю та не допускати відхилень [11, с. 20–21]. Указом від 18 січня 1722 р. було засновано інститут прокурорів у надвірних судах. Відповідно до Указу започатковувався прокурорський нагляд за фіскальними органами. Втім, фіскалітет проіснував недовго. Указом від 27 квітня того ж року «Про посаду Генерал-прокурора» запроваджувалася централізована система органів прокуратури з основною функцією – здійснення державного нагляду.

Після завершення правління Петра I вагомість прокуратури значно зменшилася. Свій подальший розвиток цей орган отримав за часів правління імператриці Катерини II, яка відновила інститут губернських прокурорів при судах у ході судової реформи. Губернський прокурор став входити до складу губернського правління і здійснювати нагляд за законністю і виконанням законодавства в губернії, а також здійснювати контроль за всіма посадовими особами губернського рівня, крім самого губернатора і генерал-губернатора. У цей же час, у 1785 р. імператрицею була видана «Жалувана грамота містам», відповідно до якої були сформовані нові органи місцевого самоврядування – міські думи. За правовим статусом українське мішанство було зрівняно з жителями інших міст, наслідком чого стало завершення процесу уніфікації форм суспільного життя в Україні та в решті земель, які входили до складу Російської імперії.

У 1802 р. указом Олександра I прокуратура стала підвідомчою Міністерству юстиції Російської імперії, і Генерал-прокурор став одночасно міністром юстиції. Це спричинило істотне зниження рівня загальнонаглядової діяльності за рахунок розширення функцій кримінального переслідування, включаючи і підтримання обвинувачення в суді. Історичний досвід свідчить, що протягом усього часу функціонування прокуратури відбувалися спроби обмеження повноважень прокурорського нагляду, а також віднесення прокуратури до системи судової влади.

Судові статuti 1864 р. є тому підтвердженням. Це спричинило згорання функцій нагляду за законністю дій адміністрації в період судового реформування XIX ст. Таке становище прокурорського нагляду проіснувало до листопада 1917 р., коли Декретом № 1 «Про суд» прокуратура була взагалі скасована.

У той же час у ході реалізації реформ земського та міського самоврядування наглядові повноваження за законністю дій та рішень місцевих органів були надані губернаторам та міністру внутрішніх справ з правом зупиняти дію земських постанов, що суперечили державним законам. Натомість земські установи мали право скаржитись до Сенату на несправедливі рішення та дії губернського та центрального керівництва. В цілому, земства виявилися життєздатною та досить ефективною системою місцевого самоврядування для свого часу, зробили великий внесок у просування країни на шляху капіталістичного розвитку, сприяли утвердженню в суспільстві відносин нового типу [12, с. 100]. Дещо іншим було становище органів місцевого самоврядування на території Галичини, що перебувала у складі Австро-Угорщини. На підставі австрійського закону про громади 1861 р. на Галичині функціонувало гминне, повітове та міське самоврядування, а з 1861 по 1914 р. діяв Галицький крайовий сейм як головний представницько-законодавчий орган галицької автономії. Отже, період із середини XIX ст. і до революції 1917 р. характеризувався істотною трансформацією місцевого самоврядування, яка відбувалась поруч із реформами державного управління.

Радянський період функціонування органів прокуратури бере свій початок 28 червня 1922 р., коли Постановою ВУЦВК було затверджено «Положення про прокурорський нагляд» та засновано Державну прокуратуру у складі Народного комісаріату юстиції. На неї, з метою здійснення нагляду за дотриманням законів і в інтересах боротьби зі злочинністю, було покладено, зокрема, функцію здійснення нагляду від імені держави за законністю дій всіх органів влади, господарських установ, громадських і приватних організацій і приватних осіб, котрі порушують закон. При цьому встановлювалися організаційні відносини взаємодії прокурорських органів і з місцевими органами влади. Так, у безпосередньому підпорядкуванні прокурору Республіки

в кожній губернії був прокурор, обраний як із працівників центру, так і з числа кандидатів, висунутих керівними місцевими органами. Відповідно до п. 11 цього Положення прокурори мали право бути присутніми на засіданнях місцевих виконкомів з правом дорадчого голосу. З 1933 р. було створено централізовану прокурорську систему СРСР і діяльність прокуратури доповнена функціями, серед яких – загальний нагляд за відповідністю постанов і розпоряджень окремих відомств СРСР і союзних республік і місцевих органів влади Конституції і постановам уряду СРСР. Зі статусом складової системи прокуратури СРСР прокуратура УРСР перебувала до часів здобуття Україною незалежності.

Декларація про державний суверенітет України, прийнята Верховною Радою Української РСР 16 липня 1990 р., закріпила за Генеральним прокурором УРСР здійснення найвищого нагляду за виконанням законів. Такий підхід був відображений і в ч. 2 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. Діяльність органів прокуратури була спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і мала своїм завданням захист його від неправомірних посягань. При виявленні порушень закону прокурор або його заступник у межах своєї компетенції мали право опротестовувати акти органів державної влади, в тому числі виконавчих і розпорядчих органів місцевих Рад народних депутатів, вносити подання чи протест на рішення місцевих Рад народних депутатів.

Подальша, новітня трансформація взаємодії органів місцевого самоврядування та прокуратури відбувалась вже за часів незалежної України, дослідження чого має стати предметом подальших наукових публікацій. На основі ж проведеного аналізу, підсумовуючи, слід відмітити, що державний нагляд за органами місцевого самоврядування (управління) здійснювався різними органами державної влади, в залежності від історичного етапу та їх функціонального призначення – виконавчими, представницькими, судовими, органами прокуратури, що начебто виявляє історичну взаємодію муніципальних та прокурорських органів. Майбутній же успіх державно-правових реформ, що проводяться в сучасній Україні, багато в чому залежить від

того, наскільки буде врахований історичний досвід та уроки минулих змін державно-правових інститутів, наскільки будуть втілені у життя сучасні наукові розробки у цій сфері.

Список використаних джерел

1. Литвиненко, І.Л. Історичні традиції становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / І.Л. Литвиненко // Вісн. Хмельн. ін-ту регіонал. управління та права. – 2002. – № 1. – С. 43–49. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2002_1_10.
2. Грицяк, І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні [Текст] / І. Грицяк // Місц. самоврядування та регіон. розвиток в Україні. – 2013. – № 2. – С. 58–64.
3. Політологія [Текст] : підручник / М. М. Вегеш та ін. ; ред. М. М. Вегеш. – 3-тє вид., перероб. і доповн. – К. : Знання, 2008. – 384 с.
4. Алексеев, А. И. Профессия – прокурор (Введение в юридическую специальность) [Текст] / А. И. Алексеев, В. Б. Ястребов. – М. : Юрист, 1998. – 144 с.
5. Бессарабов, В. Г. Дореформенная (петровская) прокуратура (1772–1864 гг.) [Текст] / В. Г. Бессарабов // Журн. рос. права. – М. : Норма, 2002. – № 8. – С. 152–161.
6. Веретенников, В. И. Очерки истории генерал-прокуратуры в России докаторининского времени [Текст] / В. И. Веретенников. – Харьков : Адольф Дарре, 1915. – 415 с.
7. Свербигуз, В. Старосвітське панство [Текст] / В. Свербигуз. – Варшава : Studio Literka, 1999. – 250 с.
8. Яцишин, М. Діяльність Луцького Трибуналу (1578–1589 рр.) [Електронний ресурс] / М. Яцишин // Історико-правовий часопис. – 2015. – № 2(6). – Режим доступу: http://historylaw.eenu.edu.ua/publ/2015_92_2_6/rozdil_1_teoriya_istoriya_filosofija_derzhavi_ta_prava/m_jacishin_dijalnist_luckogo_tribunalu_1578_1589_rr/32-1-0-156.
9. Драгоманов, М. П. Вибране («...мії задум зложити очерк історії цивілізації на Україні») [Текст] / М. П. Драгоманов ; [упоряд. Р. С. Мішук] ; приміт. Р. С. Мішук, В. С. Шандри. – К. : Либідь, 1991. – С. 295. – (Бібліотека «Пам'ятки історичної думки України» : заснована в 1989 р.).
10. Соловьева, Н. А. Концепция развития российской прокуратуры на современном этапе [Текст] : лекция / Н. А. Соловьева, А. А. Меденцов. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2005. – С. 8.
11. Соколов, В. О прокурорском надзоре [Текст] / В. Соколов. – М. : Университ. типогр. Катков и К, 1869. – 45 с.

12. Євтушенко, О. Н. Земське самоврядування в Україні в другій половині XIX століття: політико-правовий досвід [Текст] / О. Н. Євтушенко // Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер.: Політологія. – 2008. – Т. 79. – Вип. 66. – С. 99–103.

В. В. Скрипник

**Эволюция взаимодействия местных органов власти
с органами прокуратуры в Украине**

Исследована история создания, становления и развития органов прокуратуры и местного самоуправления. Проведен анализ взаимодействия этих органов в процессе развития. Подчеркивается значимость исследования истории возникновения прокуратуры в сочетании с процессами развития местной власти в Украине. Отмечено, что государственный надзор над органами местного самоуправления в Украине осуществляется различными органами государственной власти, в зависимости от исторического этапа и их функционального назначения.

Ключевые слова: прокуратура, органы местного самоуправления, история развития, надзор, взаимодействие.

V. V. Skripnik

**The evolution of the interaction of local authorities
with prosecutors in Ukraine**

In the article the history of creation, formation and development of the prosecution authorities and local government is investigated. The analysis of the interaction these authorities in the development process are carried out. Significance of the research history of the prosecutor's office in conjunction with the processes of local government in Ukraine is emphasized.

Studying the history of the formation and development of organs and local government contributes to a better understanding of many aspects: firstly, clarifying the historical purpose of these bodies, their place in the other public and private institutions; Second, identify the historical necessity of performing the functions assigned to these bodies. Finally, studying the history of a body, it is important to highlight a number of problems to modern conditions take appropriate measures to improve the efficiency of its operations.

The aim of this article was to investigate the evolution of organs and local governments, historical and legal aspects of their interaction.

*The process of formation and development of local governments and prosecution of *vzayemodiyislid* traced through the prism of historical changes of state control in the sphere of local government. After all, is not known at all times local government was separated from the state, as well as supervisors transform *movu-valysya* gradually getting those functions, to which we now understand the function of prosecution. Because of the turbulence and complexity of historical processes is extremely difficult to clearly identify the origin of a specific period of, for consensus in the scientific literature on this point.*

It is noted that not all times local government was separated from the state. There is a variety of scientific views on the origins of local government. The formation of the prosecution dates back to ancient Rome, where there was a procurator position.

As a representation authority of the interests of the monarch, the prosecutor's office was first developed in France in the XIV century by King Philip IV, it was during the Inquisition process. The Prosecutor's office of Ukraine originates not from the period of the reign of Peter I, as it's circulated in the scientific literature, but much earlier, when Lutsky Tribunal was established in 1578, the effect of it was extended to Kyiv, Volyn and Bratslav province.

During the Zaporizhzhya Sich in Ukraine very respected prosecutor post. Joining in 1654 most of the Ukrainian territory of the Russian Empire led to the transformation of traditional forms of local government.

Decree of January 18, 1722 was established Institute Prosecutors in Russia. After the reign of Peter the significance prosecutors dropped significantly. Further developed Prosecutor received during the reign of Empress Catherine II. Soviet period functioning of the prosecution originates June 28, 1922, when it was established the State Prosecutor's Office as a part of justice.

The new development cooperation of local authorities and the prosecution took place in the time of independent Ukraine.

Keywords: *prosecutors, local government, the history of the development, supervision, interaction.*

В. В. Сорокіна, здобувач НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Теоретико-правові засади економічної безпеки

Проаналізовано вихідні теоретико-правові засади економічної безпеки як складової національної безпеки. Обґрунтовано висновок, що економічна безпека є не тільки економічною чи політичною, а й юридичною категорією, оскільки у праві отримує закріплення увесь організаційно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки, у тому числі економічні інтереси держави і загрози економічній безпеці, стратегія і тактика забезпечення економічної безпеки, суб'єкти, які цю стратегію і тактику втілюють у життя, їх повноваження, відповідальність тощо.

Ключові слова: економічна безпека, національна безпека, загрози економічній безпеці, правове забезпечення економічної безпеки.

Складні інтеграційні процеси, які відбуваються в українському суспільстві, створюють безумовну необхідність у застосуванні сучасних методів діагностики економічної безпеки держави. На сьогодні від економічної безпеки держави залежить не тільки стійкість функціонування політичних інститутів у країні та суспільно-політична стабільність, а й один із найважливіших принципів існування держави — її суверенітет. В умовах

зовнішньої загрози для України наріжним питанням є питання економічної безпеки як гарантії забезпечення обороноздатності країни, стабільності у громадянському суспільстві, самостійності у прийнятті рішень стосовно внутрішньої і зовнішньої політики, адже ці процеси є індикатором суверенності кожної держави.

У науковій літературі дослідженням стратегічного аналізу, його методології у забезпеченні економічної безпеки займалися такі науковці, як А. Барановський, А. Берлач, В. Бойко, З. Варналій, В. Геєць, О. Гойчук, Б. Губський, Б. Данилишин, Л. Доля, Я. Жаліло, М. Єрмошенко, М. Корецький, О. Користін, С. Лекарь, В. Мунтіян, В. Олефір, Г. Пастернак-Тарнаушенко, Б. Пасхавер, Ю. Пахомов, В. Предборський, П. Саблук, А. Стовбчатий, В. Шлемко, Л. Яремко та ін. Проте досі проблеми економічної безпеки розглядалися здебільшого в суто економічній чи політичній площинах, тоді як правові аспекти залишалися поза увагою вітчизняних дослідників. Такий стан справ не можна визнати задовільним з огляду на те, що державна політика в галузі економічної безпеки, як і її економічна політика в цілому, мають правову форму закріплення та реалізації, а відтак є складовою правової політики держави.

З огляду на наведені вище міркування, метою даної статті є характеристика вихідних теоретико-правових засад економічної безпеки.

Національна безпека є системною категорією. У сучасній науці висловлено кілька позицій щодо її елементного складу. Сучасні дослідники вважають, що у змістовному плані національна безпека включає в себе такі види: економічна; соціальна; політична; військова; екологічна; правова; науково-технічна; технологічна; культурна; інтелектуальна; інноваційна; інформаційна; демографічна; генетична; кримінологічна; психологічна; енергетична тощо [1, с. 30–31; 2, с. 12].

Кожен з елементів національної безпеки має певну специфічну своєрідність. Разом із тим усі вони перебувають у тісному взаємозв'язку і взаємозалежності. Кожен із видів національної безпеки може досить яскраво виявлятися у сфері дії іншого, певним чином доповнюючи або послаблюючи його вплив. Як

переконливо доводять американські фахівці, «без капіталу немає бізнесу, без бізнесу немає ніяких прибутків, без прибутків немає роботи, а без роботи немає ніяких податків і обороноздатності» [3, с. VIII].

Усі названі компоненти однаково важливі для формування всезагальної, повної, комплексної системи національної безпеки, хоча від конкретно-історичних обставин, в силу дії різноманітних факторів, на передній план, набуваючи особливого значення, може виступати та чи інша складова. Проте базисом національної безпеки, всіх її напрямів та відгалужень за будь-яких умов продовжує залишатися економічна безпека. Тому можна стверджувати, що економічна безпека, виявляючись у сферах впливу інших видів національної безпеки, проникаючи в них і взаємодіючи з ними, акумулює в собі їхні впливи, залишаючись при цьому основою (базисом) національної безпеки.

Як засвідчує історичний досвід, актуальність питання економічної безпеки набуває особливої ваги для країн, які перебувають у стані трансформаційної кризи. Для цього явища характерне загострення суперечностей, які створюють кризові ситуації. Глибина і характер розвитку кризи можуть поставити під загрозу саме існування соціально-економічної системи країни. Тому в період внутрішньосупільних та зовнішньополітичних загострень таким важливим є забезпечення економічної безпеки держави. Економічні інтереси, що трансформуються у цілі державної економічної політики, виносяться державними інститутами на світову арену, де формується міжнародна економічна політика і виявляється конфліктність міжнародних економічних відносин. Якщо для держави характерний стан нестабільності її економічного базису, суперечливістю економічних інтересів різних соціальних груп, то конфліктність відносин на внутрішньоекономічному рівні ускладнюється. Такі суперечності стають джерелом потенційної небезпеки для суспільства та держави.

Яскравим свідченням цього є вітчизняний досвід. Перехід від збанкрутілої адміністративно-командної системи до ринкової економіки не міг не супроводжуватися глибоким падінням

виробництва, яке у своїй основі було неконкурентним та неефективним. Водночас потрібно враховувати й складність органічного поєднання реалізації завдань системної трансформації з розв'язанням усього комплексу проблем, пов'язаних з утвердженням державності. Через специфіку економічних, соціально-політичних, гуманітарних та екологічних чинників утвердження та зміцнення державного суверенітету виявилось в Україні набагато складнішим, ніж це уявлялося на перших порах.

За роки незалежності економічний суверенітет України значно послабився, зросла економічна небезпека за багатьма параметрами розвитку національної економіки, що вимагає ґрунтового комплексного вивчення механізму забезпечення економічної безпеки країни. Механізми забезпечення економічної безпеки країни – це сукупність організаційних структур і комплекс використовуваних ними форм і методів, за допомогою яких у певній послідовності послаблюється, а відтак усуваються внутрішні і зовнішні загрози існуванню країни в економічній сфері. Найважливішими елементами такого механізму є стратегія і тактика забезпечення економічної безпеки.

Означені чинники поставили на порядок денний проблему забезпечення національної безпеки і насамперед такої її складової, як економічна безпека, стали поштовхом для активних наукових пошуків у напрямі визначення її змісту, критеріїв і загроз. Наука про економічну безпеку держави, що сформувалася у другій половині ХХ ст., отримала назву «екосестейт» (від англ. «economical security of the state»).

Спектр нових поглядів на поняття (об'єкт) «економічної безпеки» та її склад на сьогодні є вельми широким. Так, О. Грунін і С. Грунін визначають економічну безпеку як «стан народного господарства, який дозволяє задовольнити всю сукупність реальних, дійсних економічних потреб суспільства, забезпечує його економічну незалежність, стабільний і стійкий розвиток, прогрес, гідне рівноправне положення у світовому господарстві, надійну, тобто таку, що не дозволяє скочуватися за критичну межу, захищеність від внутрішніх і зовнішніх загроз і впливу не передбачуваних і важкопрогнозованих факторів» [4, с. 11].

У свою чергу, П. Белов називає економічною безпекою «рівень розвитку економіки, який забезпечує економічну, соціально-політичну і воєнну стабільність в умовах впливу несприятливих факторів» [5, с. 14]. Л. Абалкін розглядає економічну безпеку як «сукупність умов і факторів, що забезпечують незалежність національної економіки, її стабільність і стійкість, здатність до постійного оновлення і самовдосконалення» [6, с. 4]. У найбільш розгорнутому вигляді економічна безпека тлумачиться як «захист національних економічних і соціальних інтересів держави і суспільства на основі досягнення стабільного стану й поступального розвитку економіки, з урахуванням забезпечення соціальних потреб суспільства як у державному масштабі, так і на рівні регіонів та окремих громадян країни, для захисту від впливу несприятливих зовнішніх і внутрішніх факторів» [7, с. 6].

Цей перелік визначень поняття «економічна безпека» можна було б і продовжити, і всі вони мають право на самостійне існування і розробку.

Таким чином, коли йдеться про економічну безпеку держави, то коротко ми можемо сказати, що вона полягає у здатності народного господарства розвиватися у стійкому розширеному масштабі; задовольняти реальні економічні потреби суспільства на рівні, не нижчому від критичної межі, забезпечувати економічну незалежність держави, протистояти існуючим і зростаючим виниклим небезпекам і загрозам. Відповідно, сутність економічної безпеки України полягає у забезпеченні її економічного розвитку з метою задоволення соціальних і економічних потреб громадян України при оптимальних витратах праці й природоохоронному використанні сировинних ресурсів та оточуючого природного середовища.

Поняття економічної безпеки має складну внутрішню структуру. В економічній науці і практиці мають місце різні підходи до визначення елементного складу даної категорії. Зокрема, Г. Пастернак-Тарнаушенко до напрямів економічної безпеки відносить демографічний, військовий, політичний, соціальний, кримінальний, фінансово-грошовий, ціновий, ресурсний, енергетичний, продовольчий, прісноводний, медичний, психоло-

гічний, інформаційний [8, с. 29–35]. Але, на наш погляд, це надто широке трактування економічної безпеки. Як справедливо зазначає з цього приводу М. Єрмошенко, до економічної безпеки слід відносити тільки ті складові, які містять лише економічні відносини [9]. З такої точки зору до категорії «економічна безпека держави» доцільно відносити тільки власне економічну, фінансову, зовнішньоекономічну і соціальну складові.

За інструментальною (функціональною) ознакою в межах економічної безпеки виокремлюються три базових елементи: перший – економічна незалежність (економічний суверенітет), у тому числі конкурентоспроможність національної продукції на зовнішніх і внутрішніх ринках; другий – стабільність і стійкість економіки; третій – здатність економіки до саморозвитку й прогресу [10]. Наявність саме цих базових елементів, кожного окремо і в їх гармонічному поєднанні один з одним, формує стан політико-економічної системи, що відповідає вимогам економічної безпеки держави.

Забезпечення національної безпеки будь-якої країни передбачає її співробітництво з міжнародними та регіональними системами безпеки; це зумовлено взаємозалежністю, інтеграцією та глобалізацією політичних та економічних процесів і структур. Водночас економічна безпека країни може трактуватися як поєднання економічної безпеки держави, тобто безпеки макrorівня, і економічної безпеки економічних суб'єктів, тобто безпеки мікрорівня.

Рівень економічної безпеки визначається системою критеріїв і показників. Вони включають оцінку цілої низки характеристик: ресурсного потенціалу і можливостей його розвитку; рівня використання капіталу, матеріальних, трудових, фінансових ресурсів і його відповідності рівню найбільш розвинених країн; конкурентоспроможності продукції; рівня безробіття; рівня життя тощо. При цьому важливими є як самі показники – індикатори економічної безпеки, так і їх порогові значення, за якими відбувається часткове чи повне розбалансування економічної системи, виникнення загроз економіці. Слід також враховувати їх взаємовплив один на одного. Наприклад, формуван-

ня бездефіцитного бюджету не повинно призводити до заморожування інвестування виробництва, заходи щодо стримування інфляції – не виводити рівень безробіття за межі порогових значень тощо.

Економічна безпека є не тільки економічною чи політичною, але й юридичною категорією, оскільки у праві отримує закріплення увесь організаційно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки, у тому числі економічні інтереси держави і загрози економічній безпеці, стратегія і тактика забезпечення економічної безпеки, суб'єкти, котрі цю стратегію і тактику втілюють у життя, їх повноваження, відповідальність тощо.

Стратегія економічної безпеки країни – це чітке обґрунтування основної мети і довготермінова політика та план дій держави щодо усунення загроз існуванню та розвитку народного господарства країни. Це означає, що комплекс дій держави у цій сфері має бути спрямований на усунення найважливіших загроз такій економічній системі, яка спрямована на задоволення потреб та інтересів тих верств населення, які створюють основну масу матеріальних і духовних благ. Так, згідно зі Стратегією національної безпеки України, затвердженою Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015, ключовою умовою нової якості економічного зростання є забезпечення економічної безпеки шляхом: деолігархізації, демонополізації і дерегуляції економіки, захисту економічної конкуренції, спрощення й оптимізації системи оподаткування, формування сприятливого бізнес-клімату та умов для прискореного інноваційного розвитку; створення найкращих у Центральній і Східній Європі умов для інвесторів, залучення іноземних інвестицій у ключові галузі економіки, зокрема в енергетичний і транспортний сектори, як інструменту забезпечення національної безпеки; забезпечення готовності економіки до відбиття Україною збройної агресії тощо [11].

Суб'єкти безпеки національної економіки створюють систему економічної безпеки країни, елементами якої, окрім об'єктів, є: моделі захисту, організаційні структури, засоби захисту, нормативно-правова база тощо. В організаційному від-

ношенні система безпеки національної економіки має тільки три форми: а) державні й приватні служби безпеки; б) ринок послуг з економічної безпеки; в) функції безпеки найманих працівників.

Тактика забезпечення економічної безпеки країни – це конкретні способи досягнення такої безпеки, короткотермінової дії інституційних та організаційних структур держави залежно від змін внутрішніх і зовнішніх умов. У зв'язку з цим попередньо необхідно з'ясувати основні показники економічної безпеки.

Метою стратегії й тактики забезпечення економічної безпеки є якомога повніша реалізація економічних інтересів країни як сукупних потреб громадян, суспільства та держави, адекватних особливостям соціально-економічного стану країни, рівню її економічного розвитку, місцю в міжнародному розподілі праці. Саме вони повинні визначати всі інші інтереси, що впливають із спільних геополітичних факторів, а також визначити конкретні дії та звершення, відображаючись у вигляді, наприклад, зовнішньоекономічних доктрин, програм тощо. Наприклад, до кола життєво важливих економічних інтересів України на сучасному етапі належать: забезпечення її економічного суверенітету; побудова правового демократичного механізму державного регулювання економіки, економічне відродження держави та поліпшення добробуту її народу; розвиток міжнародних економічних відносин.

Підсумовуючи розгляд сутності та змісту економічної безпеки як складової національної безпеки, можна зробити певні висновки.

1. Економічна безпека держави є інтегральною характеристикою стану економічної системи, що передбачає критичний аналіз стану низки підсистем – взаємопов'язаних структурних складових: макроекономічної, інвестиційної, інноваційної, фінансової, соціальної, зовнішньоторговельної, енергетичної, продовольчої безпеки тощо. Це складна багатофакторна категорія, яка характеризує здатність національної економіки до розширеного самовідтворення з метою збалансованого задоволення потреб власного населення держави на якомусь визна-

ченому рівні, з метою протистояння дестабілізуючій дії різноманітних чинників, внутрішніх та зовнішніх, а також з метою забезпечення конкурентоспроможності національної економіки у світовій системі господарювання.

2. За змістом економічна безпека держави складається з власне економічного, фінансового, зовнішньоекономічного та соціального елементів. За інструментальною (функціональною) ознакою в межах економічної безпеки виокремлюються три базових елементи: а) економічна незалежність (економічний суверенітет); б) стабільність і стійкість економіки; в) здатність економіки до саморозвитку й прогресу. За обсягом економічна безпека країни може трактуватися як поєднання економічної безпеки держави, тобто безпеки макрорівня, і економічної безпеки економічних суб'єктів, тобто безпеки мікрорівня.

3. Економічна безпека є не тільки економічною чи політичною, але й юридичною категорією, оскільки у праві отримує закріплення увесь організаційно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки, у тому числі економічні інтереси держави і загрози економічній безпеці, стратегія і тактика забезпечення економічної безпеки, суб'єкти, які цю стратегію і тактику втілюють у життя, їх повноваження, відповідальність тощо. При цьому велике значення має не стільки формальне закріплення основних принципів та механізмів у законодавчому полі, скільки практичне реформування політичних інститутів, які здійснюють безпосередній вплив на економічну безпеку. Такий підхід дає набагато більш довготривалу перспективу посилення економічної безпеки, зменшення та подолання існуючих загроз.

Забезпечити формування відповідної доктринальної основи для проведення подальших реформ має юридична наука. За даних умов розробка теоретико-правових засад забезпечення економічної безпеки є перспективним напрямом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Экономическая и национальная безопасность [Текст] : учебник / под ред. Е. А. Олейникова. — М. : Экзамен, 2004. — 768 с.

2. Данільян, О. Г. Национальная безпека України: сутність, структура та напрямки реалізації [Текст] / О. Г. Данільян, О. П. Дзьобань, М. І. Панов. – Х. : ФОЛІО, 2002. – 288 с.
3. Economic security: neglected dimension of national security? [Текст] / ed. by Sh. R. Ronis; Center for Strategic Conferencing, Institute for National Strategic Studies. – Washington, D. C. : National Defense University Press, 2011. – 116 p.
4. Грунин, О. А. Экономическая безопасность организации [Текст] / О. А. Грунин, С. О. Грунин. – СПб. : Питер, 2002. – 160 с.
5. Белов, П. Г. Теоретические основы системной инженерии безопасности [Текст] / П. Г. Белов. – М. : ГНТП «Безопасность», МИБ СТС, 1996. – 494 с.
6. Абалкин, Л. И. Экономическая безопасность России: угрозы и их отражение [Текст] / Л. И. Абалкин // Вопросы экономики. – 1994. – № 12. – С. 4–13.
7. Экономическая безопасность Российской Федерации [Текст] : учеб. для вузов. Ч. 1 / под общ. ред. С. В. Степашина. – М. ; СПб. : Лань, 2001. – 608 с.
8. Пастернак-Тарнаушенко, Г. Економічна безпека держави. Статика процесу забезпечення [Текст] / Г. Пастернак-Тарнаушенко. – К. : Кондор, 2002. – 302 с.
9. Ермошенко, М. М. Основні засади підвищення фінансової безпеки держави [Електронний ресурс] / М. М. Ермошенко // Економічна безпека України: проблеми і перспективи : матеріали «круглого столу» (м. Київ, березень 1998 р.). – Режим доступу: <http://redhat9.niss.gov.ua/book/journal/ekon.htm>.
10. Шутов, Н. Необходима четкая программа обеспечения экономической безопасности страны [Текст] / Н. Шутов // Слово. – 2004. – № 2 (572). – 16 янв.
11. Стратегія національної безпеки України [Текст] : затв. Указом Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 43. – Стор. 14. – Ст. 1353.

В. В. Сорокина

Теоретико-правовые основы экономической безопасности

Проанализированы исходные теоретико-правовые основы экономической безопасности как составляющей национальной безопасности. Обоснован вывод, что экономическая безопасность является не только экономической или политической, но и юридической категорией, поскольку в праве получает закрепление весь организационно-правовой механизм обеспечения экономической безопасности, в том числе экономические

интересы государства и угрозы экономической безопасности, стратегия и тактика обеспечения экономической безопасности, субъекты, которые эту стратегию и тактику воплощают в жизнь, их полномочия, ответственность и т. д.

Ключевые слова: *экономическая безопасность, национальная безопасность, угрозы экономической безопасности, правовое обеспечение экономической безопасности.*

V. V. Sorokina

Theoretical and legal basis of economic security

The article analyzes the notion of economic security as a category which has legal, economic and sociological nature. The research was carried out in theoretical and legal aspects of economic security in Ukraine. The proposals were submitted into the legislative system of Ukraine in order to improve the assurance process and implementation stages of economic security.

Complex integration processes, which take place in the Ukrainian society, create an absolute need to use modern methods of economic security diagnostics. At the present time not only the stability of political institutions functioning in the country and socio-political stability, but also one of the most important principles of the state – its sovereignty depends on economic security. In terms of external aggression against Ukraine there is the urgent issue of economic security as a guarantee of the country's defense, stability in civil society, autonomy in decision-making regarding domestic and foreign policy of Ukraine since these processes are considered to be the sovereignty indicator of each state.

The purpose of the article is to investigate strategic analysis methods and techniques of the country's economic security and mechanisms for its ensuring.

In a scientific literature strategic analysis and its methods in economic security ensuring were studied by such scholars as A. Baranovskyi, A. Berlach, V. Boyko, B. Danylyshyn, L. Dolya, V. Geyets, B. Gubskiyi, O. Hoychuk, M. Koretskyi, O. Korystin, S. Lekar, V. Muntiyan, V. Olefir, Y. Pakhomov, B. Paskhaver, V. Predborskyi, P. Sabluk, V. Shlemko, A. Stovbchatyi, Z. Varnalyi, L. Yaremko, J. Zhalilo and others.

Though, the developments of this method are insufficient in the diagnosis of economic security regarding the determination of an external threats level and a general security of a country in internal social levels.

Some scholars consider the notion of economic security in a narrow sense associating it only with economic factors, i.e. economic, financial, external and

social components. In our opinion, economic security is a very profound notion which includes more elements. The country's economic security is an integral characteristic of the economic system that provides the description of several subsystems condition – interrelated structural components: macroeconomic, investment, innovation, financial, social, foreign trade, energy, food, demographic security. Meanwhile, economic security is a component of a higher level – national security.

The urgency of the economic security issue is becoming particularly important for countries which are in a grip of a transformation crisis. The divergences aggravation, which causes crisis situations, is typical for this phenomenon. The depth and nature of the crisis development can put in jeopardy the existence of a socio-economic system. That is why during the internal and foreign policy aggravations it is so important to ensure economic security of a country. Economic interests, which become transformed into the objectives of the country's economic policy, are brought out into the world arena by state institutions, where an international economic policy is formed and the conflict of international economic relations is determined. If the economic basis instability, the divergence of economic interests in different social groups is typical for a country, a conflict in relations on an internal and economic level gets complicated. Such contradictions become a source of a potential danger in society and a country.

Thus, a strategic analysis of legal foundations of economic security is a complex, multi-level study of a country external and internal environment which makes it possible to identify strategic orientations on the basis of which the development strategy of a security strategy is formed, a strategic plan for its ensuring is worked out in a legal framework.

As far as the international partnership and Ukraine's aspiration for the European integration are concerned, ensuring economic security affects the possibility of Ukraine to be an equal member of international communities and bear economic and political pressure of such a partnership. One of the first approaches in ensuring economic security in the country should be an urgent socio-economic improvement of living standards of Ukraine, which directly affects the possibility of stable enforcement legislative principles of economic security and mechanisms for its implementation. In other words, by means of a socio-economic standard of living the trust of public units and society in general is created referring political institutions and country's economic security both in a legislative field and socio-political life. Moreover, in our opinion, some recent reforms weakened regulatory and law enforcement authorities by significantly narrowing proper

functions: the control, supervision and punishment in the field of economic crimes and crimes against sovereignty.

Along with this aspect, there is a great importance not in a formal consolidation of basic principles and mechanisms of a legislation, but in a practical reformation of political institutions which have a direct impact on economic security. This approach gives a far more long-term prospect in strengthening an economic security, reducing and overcoming existing threats.

Keywords: *economic security, national security, threats to economic security, legal support economic security.*

УДК 340.111.5:005.582

І. О. Соколова, кандидат юридичних наук,
асистент кафедри теорії держави і права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Дерегуляція в системі правового регулювання суспільних відносин

Стаття присвячена визначенню поняття дерегуляції, дослідженню питання про її місце і роль у механізмі правового регулювання у різних сферах державної діяльності. Обґрунтовується позиція про те, що дерегуляція може бути представлена як один із особливих елементів правового режиму, розглядається питання співвідношення дерегуляції з лібералізацією.

Ключові слова: дерегуляція, правовий режим, лібералізація, правове регулювання.

Сьогодні в Україні проводиться низка реформ, які спрямовані на покращення законодавства, його відповідність нормам права Європейського Союзу. Наша держава намагається перейти від централізації до децентралізації влади, що надасть більш широких і вагомих повноважень органам місцевого самоврядування і знизить залежність місцевих органів влади від центральних у прийнятті рішень локального значення, також максимальна передача функцій на місцевий рівень, що сприятиме регіональному розвитку [1].

Оскільки дерегуляція є відмовою від дозвільних режимів, вона заснована на загальнодозвільному типі правового регулювання, в основі якого лежить формула «дозволено все, крім того, що прямо заборонено нормами права», що означає, що суб'єкти володіють тільки тими правами, які прямо закріплені у законі [2]. Він полягає у тому, що особа може обирати будь-яку поведінку, крім тієї, щодо якої нормою права встановлено заборону. Слід підкреслити й те, що при застосуванні цього типу правового регулювання законодавець надає особі право вчиняти будь-які цивільні правочини, навіть ті, які не визнані законом, крім тих, щодо яких існує пряма заборона.

Дерегуляції притаманні правові засоби, які є складовою правового режиму та притаманні більше для сфери публічного права, яке регулює відносини держави між її органами, органами державної влади і громадянами, громадськими об'єднаннями, господарськими структурами [3]. В її основі також є владні приписи, що означає, що дерегуляція може використовувати за необхідності імперативний метод (метод централізованого регулювання) правового регулювання, який базується на відносинах субординації між учасниками суспільних відносин, тобто регулює відносини, де пріоритетом є загальносоціальний інтерес [4, с. 408–410].

При дерегуляції діє приватноправовий режим, який заснований на пріоритеті інтересів окремої (приватної) особи, автономії волі сторін у виборі власного варіанту поведінки та на юридичній рівності учасників відповідних відносин, ініціативі суб'єктів щодо встановлення правового зв'язку між собою, уповноважувальному характері правових норм, застосуванні переважно позовного порядку захисту інтересів суб'єктів у суді [2]. Диспозитивний метод є основою приватноправового режиму і дерегуляції, оскільки він передбачає впорядкування поведінки суб'єктів правових відносин шляхом установлення таких типів юридичних правил, а саме: тих, що встановлюють межі дозволеної поведінки суб'єктів, субсидіарних правил, які застосовуються лише у разі неможливості суб'єктами самостійно впорядкувати відносини між собою, та правил, що закріплюють

принципи правового регулювання певної сфери суспільних відносин [4, с. 408–410].

Отже, за приватноправового режиму суб'єкт може самостійно вирішувати, використовувати свої права чи утриматися від дозволених дій, укласти договір чи ні, тобто він має право виявляти автономність своєї волі й приватну ініціативу. Визначальним для приватного права є рамковий характер певної норми, який повинен забезпечувати правові умови вільної комунікації й надати обов'язкової сили її результатам. Рамковість регулювання забезпечує певний простір, у якому норми приватного права може бути застосовано в усьому полі правовідносин, дозволяє швидше реагувати на нові процеси, залишаючи лише базовий стандарт норм.

З урахуванням викладеного, правовий режим сфери приватного права може бути визначено як цілісну систему регулятивного впливу, яка створює загальнодозвільний тип регулювання майнових та особистих немайнових відносин, заснованих на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників, забезпечує можливість самовизначення і власних активних дій, спрямований на виникнення та здійснення суб'єктивних прав і обов'язків у межах, установлених договором чи законом, з метою досягнення певних приватних цілей та інтересів.

При «м'яких» режимах використовуються правові засоби – дозволи, а отже, основою таких режимів є дозвільний метод, притаманний дерегуляції. Як приклад «м'якого» режиму можна навести порядок «обліку громадян», який замінює традиційну систему (режим) прописки, що діяла в СРСР, на реєстрацію, оскільки в основі прописки лежить дозвільний принцип, а в основі реєстрації – повідомляючий. Зокрема, громадяни країни, а також іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, в разі зміни місця проживання зобов'язані подати для реєстрації в 10-денний строк після прибуття на нове місце проживання документи відповідним житлово-комунальним підприємствам. Останні приймають та опубліковують ці документи в строк, що не перевищує п'яти днів, і передають їх до відповідних уповноважених органів.

Існує декілька точок зору щодо визначення поняття дерегуляція – скасування заходів, що стримують вільну конкуренцію на фінансових ринках [5]. Деякі вчені отождожують дерегуляцію з лібералізацією і говорять, що остання – це процес зменшення державного регулювання господарської діяльності [6], а також стверджують, що лібералізація – це зняття обмежень, відміна чи послаблення державного контролю, розширення свободи діяльності для суб'єктів економіки, зняття кількісних і якісних обмежень [7]. На нашу думку, діяльність нашої держави спрямована більше до лібералізації, якщо говорити про спрощення державного контролю, аніж до дерегуляції, яка свідчить про відмову від дозвільних режимів і використовує переважно імперативний метод правового регулювання, чим посилює контроль держави у різних сферах діяльності.

Питання про дерегуляцію згадується і в законопроекті «Про внесення змін до Закону України “Про адміністративні послуги” (щодо усунення можливостей корупції при наданні адміністративних послуг)», в якому формується абсолютно нова система у сфері видачі органами влади різних документів щодо надання адміністративних послуг. Це не дозволить громадянам, а також підприємцям, обслуговувати чиновників, а для отримання того чи іншого документа необхідно буде подати лише один документ – заяву про необхідність його оформлення. А перевірка щодо права людини на той чи інший документ буде проводитися чиновниками самостійно, без збирання особою довідок і витягів від одного органу влади для іншого. В такому випадку непотрібно буде для реєстрації новонародженого нести довідку про його народження, а для оформлення пенсії – доводити, що ти досяг пенсійного віку, додатковими документами [8].

Отже, дерегуляція необхідна державі, оскільки вона є стимулом для розвитку економіки, що забезпечує збільшення можливостей для реалізації владних повноважень, у тому числі і в соціальній сфері. Також вона необхідна бізнесу, бо створює конкурентні умови, що дає змогу розвивати виробництво, робити товари дешевшими, збільшувати обсяги реалізації, створювати робочі місця й отримувати більші прибутки. Крім того, дерегуляція необхідна громадянам, оскільки вона створює

додатковий попит на ринку праці, зменшує вартість товарів і послуг, збільшує рівень реальних доходів громадян [8].

Метою дерегуляції є створення комфортного бізнес-клімату через усунення надмірного регуляторного тиску держави на бізнес та ліквідацію надмірного контролю підприємницької діяльності шляхом спрощення процедур, зменшення частоти перевірок та зменшення кількості контролюючих органів, скасування зайвих дозволів і ліцензій, побудова ефективної та зручної в адмініструванні регуляції в тих сферах, де вона необхідна [9]. Її головними завданнями є: зменшення регуляторного тиску на малий і середній бізнес і відповідно створення нормальних умов для роботи та зменшення вартості адміністрування бізнесу, щоб підприємці витрачали час саме на бізнес, а не на нескінченні бюрократичні процедури; створення сприятливого середовища для внутрішніх та іноземних інвестицій; створення здорової конкуренції на ринку за допомогою прибирання штучних бар'єрів.

У Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від 12 лютого 2015 р. спрощується ведення бізнесу у багатьох галузях економіки через скасування засобів державного регулювання, гармонізацію законодавства з нормами ЄС, зменшення адміністративного навантаження на підприємства та зниження корупційних ризиків у існуючих процедурах, скорочено терміни надання адміністративних послуг у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, удосконалено інформаційну взаємодію між Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та інформаційними системами органів державної влади, а також документами в електронній формі [10]. Також законом скасовано низку обтяжуючих бюрократичних умов у промисловості, що має сприяти економічному зростанню за окремими галузевими напрямками. Зокрема, скасовано вимогу щодо отримання дозволів на проведення промислових випробувань дослідних і експериментальних зразків гірничошахтного устаткування та матеріалів, що застосовуються у шахтах і рудниках, які надавались органами гірничого та санітарно-епідеміологічного

нагляду за результатами проведення складних та подекуди корумпованих перевірок та експертиз.

В аграрному секторі скасовано необхідність проведення державних випробувань, обов'язкової реєстрації та перереєстрації машин, на які поширюється дія відповідних технічних регламентів та які призначені для роботи з пестицидами та агрохімікатами. Скасовано необхідність проведення обов'язкової державної експертизи проектів землеустрою в частині забезпечення еколого-економічного обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь, нормативів оптимального співвідношення культур у сівозмінах у різних природно-сільськогосподарських регіонах. Крім того, забезпечено скасування неактуальних висновків, які надавались Мінагрополітики при укладенні та реєстрації угод купівлі-продажу сільськогосподарської продукції і продовольства для державних та регіональних потреб та реєстрації зовнішньоекономічних контрактів. Водночас цим Законом скасовано необхідність отримання дозволу на встановлення або спорудження когенераційних установок на базі існуючих енергетичних об'єктів, а також проведення атестації виробництва підприємств, що здійснюють переробку, утилізацію або знищення вилученої з обігу неякісної та небезпечної продукції.

Законом також ліквідується інститут Дозвільних центрів та державних адміністраторів – надання адміністративних послуг з видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності буде здійснюватися через Центри надання адміністративних послуг, що дозволить оптимізувати бюджетні видатки на утримання місцевих органів виконавчої влади (райдержадміністрації та окремі облдержадміністрації) та органів місцевого самоврядування (міські ради – їх виконавчі органи). У рамках реалізованих законодавчих ініціатив позитивним аспектом є скасування необхідності отримання дозволу виконавчих комітетів місцевих рад на виконання робіт з переобладнання та перепланування жилого будинку і жилого приміщення приватного житлового фонду, які не передбачають втручання в несучі конструкції та/або інженерні системи загального ко-

ристування, а також не потребують введення таких об'єктів в експлуатацію [11].

Таким чином, сутність дерегуляції полягає у можливості максимально усунути вплив держави на ринок економічної діяльності.

Дерегуляція означає:

- перехід від тарифів до цін (вільний ринок), що дозволить кращим підприємцям отримати більшу винагороду;
- забезпечення вільної конкуренції, яка надійно стримуватиме ціни;
- перехід від ліцензування до страхування;
- де бюрократизацію, а саме зменшення документообігу між бізнесом і державою, а також зменшення числа державних і уповноважених державою перевірочних інстанцій [12] (наприклад, з березня 2016 р. дарувати майно особам першої черги можна без проведення оцінки, а лише завіривши договір у нотаріуса) тощо.

Список використаних джерел

1. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова Верхов. Ради України від 11.12.2014 № 26-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/26-19>.
2. Соколова, І. О. Правовий режим як категорія правової науки [Текст] : монографія / І. О. Соколова. – Х. : Право, 2014. – 152 с.
3. Погребняк, С. П. Поділ права на публічне і приватне (загальнотеоретичні аспекти) [Текст] / С. П. Погребняк // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – Х., 2006. – Вип. 12. – С. 3–17.
4. Теорія держави і права [Текст] : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. – Х. : Право, 2014. – 368 с.
5. Райзберг, Б. А. Современный экономический словарь [Текст] / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 2-е изд., испр. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 479 с.
6. Экономика [Текст] : учебник / под ред. А. С. Булатова. – М. : Юрист, 1999. – 591 с.
7. Словарь бизнес-терминов. Академик.ру. 2001.
8. <http://nikorupciji.org/2013/10/20/derehulyatsiya-chy-koruptsiya>.
9. <http://reforms.in.ua/ua/reforms/deregulyaciya-ta-rozvytok-ridpryyemnyctva>.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція) [Текст] : Закон України від 12.02.2015 // Відом. Верхов. Ради України. – 2015. – № 21. – Ст. 133.
11. <http://www.gmpua.com/discussion/ukraine-gov-f111/pravitelstvo-ukraini-otmenilo-pereregistraciu-lekarstv-t10559.html>.
12. <http://www.libertarium.ru/9847>.

И. А. Соколова

**Дерегуляция в системе правового регулирования
общественных отношений**

Статья посвящена определению понятия дерегуляции, исследованию вопроса о её месте и роли в механизме правового регулирования в различных сферах государственной деятельности. Обосновывается позиция о том, что дерегуляция может быть представлена как один из особенных элементов правового режима, рассматривается вопрос соотношения дерегуляции с либерализацией.

Ключевые слова: дерегуляция, правовой режим, либерализация, правовое регулирование.

I. O. Sokolova

Deregulation in the system of law regulation of the social relations

The article is devoted to the definition of deregulation, investigation of its place and role in the mechanism of law regulation in different spheres of the state activity. The idea that deregulation can be realized as one of the specific elements of the judicial regime is proved, the connection between deregulation and liberalization is investigated too.

Today in Ukraine there are several reforms that are to improve the legislation, the coincidence of its norms to the norms of EU. The state tries to make the transition from the centralization to the decentralization of power, that gives more influential opportunities to the organs of local government and change the dependence of its from the central power in the field of local problems, that will improve the regional development.

Deregulation is a rejection of licensing regimes, it is based on the other type of legal regulation, which is based on the formula «everything is permitted except what is explicitly prohibited by law». A person may choose any behavior except

that which the law prohibits. It should be emphasized that in applying this type of legal regulation, the legislator grants a person the right to make any civil transactions, even those that were not recognized by law, except those for which there is no direct prohibition.

With the deregulation acts of a private law regime that is based on the priority of the interests of the individual (private) persons, autonomy of will of parties to choose their own behavior choices and legal equality concerned, the initiative of the constituent entities regarding the establishment of legal ties among themselves, the nature of legal norms, primarily the limitation procedure for the protection of entities' interests in court applies. Dispositive method is the basis of a private law regime and deregulation, as it provides for streamlining of behavior of subjects of legal relations by establishing the following types of legal rules, namely those that set the boundaries of possible to the behavior of the subjects of default rules that apply only in the case of possible subjects to self-regulate the relationship between them and rules that reinforce the principles of legal regulation of a certain sphere of public relations.

Deregulation inherent in the legal remedies that are part of the legal regime is more typical for the sphere of public law, which regulates relations between the state bodies, public authorities and citizens, public associations, economic structures. At its core are the power requirements, which means that deregulation may be used as necessary mandatory method (centralized control method) of legal regulation, which is based on the relationship of subordination between the participants of social relations, that is, governs the relationship, where the priority is the general social interest.

Keywords: *deregulation, legal regime, liberalization, regulation, licensing regimes.*

А. С. Чиркін, асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Компетенція органів місцевого самоврядування Польщі, Чехії та Угорщини

Стаття присвячена важливим та актуальним питанням функціонування місцевого самоврядування в Польщі, Чехії та Угорщині. Зокрема, в роботі проаналізовано компетенцію органів місцевого самоврядування Польщі, Чехії та Угорщини, визначено нормативно-правову базу, яка регламентує повноваження місцевої влади, їх функції тощо. Окрему увагу приділено дослідженню класифікації компетенції органів місцевого самоврядування зазначених держав. Крім того, визначені положення щодо відповідності нормативно-правового закріплення повноважень органів місцевого самоврядування досліджуваних країн стандартам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Ключові слова: *Польща, Чехія, Угорщина, компетенція органів місцевого самоврядування, власні та делеговані повноваження.*

Дослідження інституту компетенції місцевого самоврядування має надзвичайно важливе значення при аналізі будь-якої системи місцевого самоврядування. В нашій статті ми зосередимо увагу на компетенції органів місцевого самоврядування

в Польщі, Чехії та Угорщині, оскільки досвід цих країн, зокрема, в аспекті розподілу повноважень, обсягу компетенції органів місцевого самоврядування становить чималий інтерес для України. Саме компетенція є тим індикатором впровадження принципу децентралізації в країні, який показує, скільки влади мають громади на місцях, наскільки держава може усунутися від вирішення місцевих питань, іншими словами, дослідження компетенції дає відповідь на питання: скільки автономії має місцеве самоврядування в тій чи іншій країні?

Компетенція походить від латинського слова *competentia* – «взаємно прагну, відповідаю, підходжу» [1]. Вважаємо, один із варіантів походження зазначеного терміна, а саме – «відповідаю», достатньо влучно відображає сутність досліджуваного поняття, оскільки орган місцевого самоврядування при виконанні своїх повноважень несе неабияку відповідальність, насамперед, перед територіальною громадою.

Інститут компетенції досліджували чимало вчених-конституціоналістів-муніципалістів, зокрема, І. П. Бутко, В. Д. Волков, Б. М. Лазарев, П. М. Любченко, В. Ф. Погорелко, С. Г. Серьогіна, Ю. М. Тодика. Найбільш детально зазначений інститут у своїх роботах досліджували вітчизняні вчені С. Г. Серьогіна [2] і П. М. Любченко [3]. Однак вивченню інституту компетенції органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах, зокрема країнах Центрально-Східної Європи, приділялося небагато уваги. Перейдемо докладніше до вказаної теми.

Метою статті є системний аналіз компетенції органів місцевого самоврядування в Польщі, Чехії та Угорщині і виокремлення видів компетенції, якими відповідно до законодавства наділені місцеві органи влади. Окрема увага автора зосереджена на дослідженні відповідності компетенції місцевого самоврядування в зазначених державах Європейській хартії місцевого самоврядування. Новизна цієї роботи, перш за все, полягає у визначенні класифікації компетенції місцевих органів самоврядування Польщі, Чехії та Угорщини.

Відповідно до п. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування (далі – Хартія) [4] «органи місцевого самоврядуван-

ня в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу». Дане положення Хартії є відображенням принципу законності – з огляду на уповноваження місцевого самоврядування здійснювати дії, які прямо не заборонені законом і не закріплені за іншими органами, тобто встановлення загальної компетенції органу самоврядування щодо вирішення питання місцевого значення в межах вимог та приписів закону. Окрім того, в наведеному положенні Хартії в найбільш повному вигляді було втілено принцип «негативного» регулювання компетенції органів місцевого самоврядування, або «загальнодозвільний» принцип [4]. За ним органи місцевого самоврядування європейських держав наділяються повною свободою дій для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, яке не виключене з їх компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади. Продовжуючи тезу, важливо зазначити, що принцип законності місцевого самоврядування по-різному реалізується у законодавчій практиці зарубіжних держав, що зумовлюється способом визначення компетенції місцевого самоврядування.

Як відомо, в зарубіжних країнах західної правової традиції існують два основні способи регулювання повноважень органів місцевого самоврядування: 1) спосіб негативного регулювання; 2) спосіб позитивного регулювання повноважень [5, с. 134].

Саме застосування принципу «негативного регулювання компетенції місцевого самоврядування» має місце в Польщі, Чехії та Угорщині. Так, відповідно до ст. 163 Конституції Польщі [6] територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не передбачені Конституцією чи законами для інших органів публічної влади. Згідно з ч. 2 ст. 104 Конституції Чехії [7] представницькі органи громад «приймають рішення з питань самоврядування, якщо вони не віднесені законом до відання вищої територіальної самоврядної одиниці». У відповідності з нормами ч. 2 ст. 32 Основного Закону Угорщини [8] органи місцевого самоврядування в межах власної компетенції з метою регулювання місцевих суспільних відносин, не визначених

законом, а також на основі наданих законом повноважень видають постанови місцевого самоврядування.

На сьогодні в юридичній літературі існує чимало класифікацій компетенції місцевого самоврядування, зокрема, за суб'єктами [3]; за характером, обсягом і змістом повноважень [9]; за формами реалізації компетенції [2].

Аналіз законодавства Польщі, Чехії та Угорщини у сфері місцевого самоврядування показує, що за суб'єктами можна виділити:

– компетенцію територіальної громади, насамперед стосовно обрання представників до органів місцевого самоврядування та проведення місцевого референдуму, зборів, консультацій, утворення асоціацій тощо (Конституція Польщі, статті 169–170 [6], Хартія основних прав і свобод (як невід'ємна частина Конституції Чехії), ст. 21 [7], Основний Закон Угорщини, статті 31, 35 [8]);

– компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування. У Польщі представницькими органами місцевого самоврядування на рівні гміни та повіту є ради, на рівні воєводства – це сеймики, в Чехії – це представництво обця (місцевий рівень) і представництво краю (регіональний рівень), стосовно Угорщини – відповідними органами є рада муніципалітету (місцевий рівень) і окружні збори – (окружний (регіональний) рівень). До компетенції представницьких органів місцевого самоврядування досліджуваних держав належить, насамперед, визначення організаційно-структурної системи місцевих органів самоврядування, прийняття місцевих бюджетів, визначення розмірів місцевих податків і зборів, прийняття локальних нормативних актів;

– компетенцію виконавчих органів місцевого самоврядування. Так, у Польщі виконавчими органами на рівні гміни є правління на чолі з вйтом або бурмістром (президентом міста), на рівні повітів – правління повітів на чолі зі старостою, на рівні воєводств – правління воєводств на чолі з маршалком. В Чехії виконавчими органами самоврядування на місцевому і крайовому рівні є ради. Виконавчу самоврядну владу в Угорщині на місцевому рівні представляють мер, нотаріус (адміністратор,

клерк) і мерія. До компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування Польщі, Чехії та Угорщини насамперед належить підготовка проектів рішень представницьких органів самоврядування, виконання рішень представницьких органів самоврядування, виконання бюджету, виконання делегованих повноважень;

– компетенцію асоціацій органів місцевого самоврядування. Компетенція муніципальних альянсів, міжмуніципальних об'єднань визначається локальними актами, які приймаються представницькими органами місцевого самоврядування досліджуваних держав.

За характером, обсягом і змістом повноважень можна виокремити органи місцевого самоврядування загальної і спеціальної компетенції. Відповідно, до перших будуть належати представницькі і виконавчі органи місцевого самоврядування (їх назви були зазначені у попередніх абзацах) досліджуваних країн. Обсяг компетенції вказаних органів доволі великий, насамперед, це прийняття локальних актів, прийняття місцевого бюджету, визначення організаційної будови, встановлення місцевих податків і зборів, вирішення питань щодо муніципальної власності тощо.

До органів зі спеціальною компетенцією належатимуть структурно-організаційні одиниці (підрозділи) органів місцевого самоврядування, зокрема, ревізійні комісії у Польщі (ст. 18а Закону «Про гмінне самоврядування») [10], комітети в Угорщині (ст. 33 Основного Закону) [8], відділи, комітети в Чехії (ст. 20 Закону «Про обці») [11]. До їх компетенції насамперед належить виконання делегованих повноважень, виконання рішень представницьких, виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Дослідження різновидів компетенції органів місцевого самоврядування в Польщі, Чехії та Угорщині буде неповним без вивчення зовнішньої сторони зазначеної правової категорії, а саме діяльності органів місцевого самоврядування, яка визначає форми реалізації їх компетенції. У цьому аспекті звернемо увагу на думку С. Г. Серьогіної, яка пропонує такі різновиди правових форм діяльності органів публічної влади: установча, право-

творча, правозастосовча, інтерпретаційна та контрольно-наглядова [2].

До установчої форми реалізації компетенції органів місцевого самоврядування насамперед слід віднести формування організаційної структури місцевих органів самоврядування. Так, у Польщі відповідне положення закріплено у ч. 4 ст. 169 Конституції [6], відповідно до якого внутрішній устрій одиниць територіального самоврядування визначається, в межах законів, їх представницькими органами. Безпосередньо на гмінному рівні, відповідно до ст. 19 Закону «Про гмінне самоврядування», рада гміни обирає зі свого складу голову ради та 1–3 заступників. У відповідності до ст. 28 зазначеного Закону, рада гміни обирає правління (виконавчий орган) в кількості 3–7 чоловік, а також голову правління – війта або бурмістра абсолютною більшістю голосів законного складу ради гміни [10]. Аналогічні повноваження має рада повіту (статті 14, 26 Закону «Про повітове самоврядування») [12] та сеймик воєводства (статті 20, 32 Закону «Про воєводське самоврядування») [13]. Крім того, вказані гмінні та повітові ради та сеймик воєводства можуть створювати зі складу депутатів постійні або тимчасові комісії (статті 18а, 20 Закону «Про гмінне самоврядування», статті 16–17 Закону «Про повітове самоврядування», ст. 28 Закону «Про воєводське самоврядування»).

Доволі схожі положення закріплені й в законодавстві у сфері місцевого самоврядування Чехії. Так, відповідно до ст. 84 Закону «Про обці» представництво обця обирає зі свого складу старосту ради (виконавчого органу самоврядування), заступника старости та інших членів ради [11]. Крім того, у відповідності до норм статей 117–122 Закону «Про обці» представництво та рада обця можуть створювати комітети, комісії, зокрема аудиторські, а також консультативно-дорадчі органи. Стосовно крайового рівня самоврядування, то тут також представництво краю обирає зі свого складу голову ради (виконавчого органу самоврядування), його заступників та інших членів ради, зазначені повноваження представництва краю закріплені у статтях 57–61 Закону «Про краї» [14]. Також варто зазначити, що відповідно до статей 76–80 Закону «Про краї» представництво та

рада краю можуть створювати комітети, зокрема, фінансові, аудиторські, з питань освіти та професійної підготовки та комісії.

Стосовно Угорщини, то в цій країні установчі повноваження органів місцевого самоврядування реалізуються дещо по-іншому, ніж у Польщі та Чехії. У ст. 32 Основного Закону Угорщини передбачено, що органи місцевого самоврядування для вирішення місцевих справ визначають свою структуру та порядок діяльності. Відповідно до статей 74 та 84 Закону Угорщини «Про місцеве самоврядування» [15] муніципальна рада обирає зі свого складу заступника мера (мер (голова ради) обирається населенням) та мерію (виконавчий орган місцевого самоврядування). У свою чергу мер у відповідності до норм ст. 82 Закону Угорщини «Про місцеве самоврядування» призначає нотаріуса (клерка), який очолює мерію [15]. Крім того, відповідно до ч. 3 ст. 33 Основного Закону Угорщини місцева рада може створювати комітети та комісії [8].

Правотворча форма реалізації компетенції органів місцевого самоврядування в досліджуваних країнах Центрально-Східної Європи виявляється в прийнятті органами самоврядування актів з питань місцевого значення, в межах, визначених законом. Так, у відповідності до норм ст. 18 Закону «Про гмінне самоврядування» [10] рада гміни приймає статут гміни та бюджет гміни, приймає рішення з питань податків і зборів, економічних програм, місцевих планів благоустрою територій тощо. Відповідні норми щодо прийняття представницькими органами самоврядування локальних правових актів, у тому числі статуту та бюджету повіту, передбачені в ст. 12 Закону «Про повітове самоврядування» [12] і ст. 18 Закону «Про воеводське самоврядування» [13].

У чеському законодавстві також закріплені нормотворчі повноваження органів місцевого самоврядування, зокрема, відповідно до ст. 104 Конституції Чехії представництво обця приймає рішення з питань місцевого самоврядування, якщо законом на це не уповноважене представництво територіальної самоврядної одиниці більш високого рівня. Представництва в межах своєї компетенції можуть приймати загальнообов'яз-

кові постанови. Більш конкретні повноваження закріплені у статтях 84–85 Закону «Про обці», відповідно до яких представництво обця приймає локальні нормативні акти щодо внутрішньої структури, щодо бюджету та підсумкового балансу обця, щодо продажу або купівлі майна, щодо розвитку відповідних територій обця [11]. Стосовно вищих самоврядних одиниць – країв, то їх представництво також наділене відповідними повноваженнями. Відповідно до статей 34–36 Закону «Про край» представництво краю приймає рішення щодо подання законопроектів до Палати депутатів Чеської Республіки, приймає програми регіонального розвитку, приймає постанови щодо прийняття та затвердження бюджету краю тощо [14].

Угорське законодавство також наділяє органи місцевого самоврядування відповідними нормотворчими повноваженнями. Так, відповідно до ст. 32 Основного Закону Угорщини органи місцевого самоврядування в межах власної компетенції з метою врегулювання місцевих суспільних відносин, не визначених законом, а також на основі наданих законом повноважень видають постанови місцевого самоврядування [8]. Крім того, вказаною статтею передбачено, що органи місцевого самоврядування приймають рішення щодо муніципальної власності та місцевого бюджету, щодо встановлення місцевих податків та зборів, щодо створення символіки муніципалітетів.

Правозастосовча форма реалізації компетенції органами місцевого самоврядування в Польщі, Чехії та Угорщині дуже тісно пов'язана з попередньою – нормотворчою формою, оскільки після прийняття відповідного акта слідує дії щодо його реалізації. При цьому суб'єктами реалізації можуть бути як зазначені представницькі органи місцевого самоврядування, так і виконавчі органи самоврядування, на які безпосередньо покладені повноваження щодо виконання рішень представницьких органів самоврядування. Відповідні норми визначені у законодавстві: ст. 30 Закону Польщі «Про гмінне самоврядування» [10], ст. 32 Закону Польщі «Про повітове самоврядування» [12], ст. 41 Закону Польщі «Про воеводське самоврядування» [13], ст. 102 Закону Чехії «Про обці» [11], ст. 59 Закону Чехії «Про край» [14], ст. 81 Закону Угорщини «Про місцеве самоврядування» [15].

Інтерпретаційна форма роботи органів місцевого самоврядування в Польщі, Чехії та Угорщині нормами законодавства не закріплена.

Наступною формою реалізації компетенції органами місцевого самоврядування держав Вишеградської групи є контроль-но-наглядова. Зазначена форма виявляється, насамперед, у повноваженнях представницьких органів місцевого самоврядування Польщі, Чехії та Угорщини контролювати діяльність виконавчих органів самоврядування, зокрема щодо виконання локальних нормативних актів та місцевого бюджету. Відповідні контрольні повноваження закріплені, зокрема, у статтях 15, 18а Закону Польщі «Про гмінне самоврядування» [10], статтях 9, 16 Закону Польщі «Про повітове самоврядування» [12], статтях 16, 30 Закону Польщі «Про воєводське самоврядування» [13], ст. 99 Закону Чехії «Про обці» [11], ст. 57 Закону Чехії «Про краї» [14], статтях 67, 81 Закону Угорщини «Про місцеве самоврядування» [15]. Однак варто зазначити певну особливість Угорщини. Так, рада муніципалітету не має контрольних повноважень щодо мера як голови ради та керівника мерії, оскільки його обирають місцеві жителі. При цьому й нотаріуса (клерка) як керуючого адміністратора мерії призначає мер. Хоча у передбачених законом випадках, зокрема, коли мер не виконав вимоги щодо декларування своїх доходів, рада у судовому порядку може домогтися тимчасового відсторонення мера від займаної посади [15].

Окремим аспектом аналізу класифікації компетенції місцевого самоврядування в Польщі, Чехії та Угорщині є її поділ на власну та делеговану. Підтримуючи думку П. М. Любченка [3], зазначимо, що власна компетенція місцевого самоврядування – це значна частина питань місцевого значення, яка законом прямо віднесена до відання територіальних громад і їх органів і не відноситься до відання жодного із органів державної влади.

Делегована компетенція місцевого самоврядування – це сукупність предметів відання і повноважень органів державної влади, що тимчасово передаються суб'єктам місцевого самоврядування [3].

Як ми вже зазначали, законодавство досліджуваних держав, зокрема на конституційному рівні, імплементуючи норми-прин-

ципи Європейської хартії місцевого самоврядування, уповноважує органи місцевого самоврядування вирішувати будь-які питання місцевого значення, які не віднесені до компетенції інших органів публічної влади (ст. 163 Конституції Польщі, ст. 104 Конституції Чехії та ст. 32 Основного Закону Угорщини). При цьому, крім власної компетенції, законодавство Польщі, Чехії та Угорщини передбачає й передачу, тобто делегування компетенції від органів державної влади до місцевого самоврядування. Відповідні положення закріплені у ст. 166 Конституції Польщі – публічні завдання, що служать задоволенню потреб самоврядної спільноти, виконуються одиницею територіального самоврядування як завдання власні. Якщо це впливає з обґрунтованих потреб держави, закон може доручити одиницям територіального самоврядування виконання й інших публічних завдань. Закон визначає порядок передачі і спосіб виконання доручених завдань. Варто наголосити, що в законодавстві досліджуваних держав поняття завдання, функції, компетенція вживаються як синонімічні. Відповідно до ст. 105 Конституції Чехії [7] здійснення функцій державної адміністрації може бути доручено органам самоврядування лише у випадках, встановлених законом. Основний Закон Угорщини питання делегованої компетенції закріплює у ст. 34 [8], відповідно до якої місцеве самоврядування з метою досягнення громадських цілей взаємодіє з державними органами. Мер або голова окружних зборів, крім своїх завдань місцевого самоврядування, на основі закону або указу уряду, в особливих випадках, передбачених законом, може здійснювати також завдання і повноваження державного управління.

У контексті аналізу делегованої компетенції варто зазначити про певну особливість функціонування місцевого самоврядування в Польщі, Чехії та Угорщині. Мова йде про представництво на місцевому рівні органів державної влади, саме цей факт і накладає певний відбиток зокрема на регламентацію делегованої компетенції. Поєднання державної та місцевої влади не усюди є ідентичним з причин того, що урядові «агенти» діють на різних рівнях адміністративно-територіального поділу. Так, у Польщі вони функціонують лише на вищій ланці місце-

вого територіального поділу – воєводствах. У Чехії на місцевому рівні взагалі представництв державної влади (місцевих державних адміністрацій в українському розумінні) не передбачено, тому більшість повноважень і предметів відання передані від держави до органів місцевого самоврядування. Це, власне, і доведено відповідним закріпленням у Законі «Про обці», про що ми зазначили вище. А ось стосовно Угорщини ситуація цікавіша.

З 1 січня 2013 р. лівова частка делегованих повноважень, виконання яких забезпечували нотаріус і мерія, були передані до 198 новостворених державних районних управлінь, які підпорядковані окружним підрозділам центральної влади. Як зазначають представники Конгресу місцевих та регіональних влад, «Розподіл компетенції між центральним рівнем і місцевим самоврядуванням був радикально перероблений, виключно в інтересах центральної влади. Процедура консультації між представниками держави і місцевого самоврядування просто формальна. Численні асоціації, що представляють місцеву і регіональну владу в Угорщині, також не проводять ефективних консультацій». Найбільше повноважень було перерозподілено у сфері освіти та охорони здоров'я, управління і забезпечення діяльності яких перейшло до державної влади. Таким чином, очевидним є факт зміщення балансу компетенції – зміцнення ролі держави в управлінні місцевими справами і, відповідно, втрата повноважень органами місцевого самоврядування.

Таким чином, аналізуючи компетенцію місцевого самоврядування в Польщі, Чехії та Угорщині, перш за все, варто зазначити, що до компетенції органів місцевого самоврядування в Польщі, Чехії та Угорщині належить вирішення усіх питань місцевого значення, які не віднесені до компетенції інших органів. Тобто повноваження і предмети відання розподілені таким чином, що органи місцевої влади уповноважені вирішувати переважну більшість питань місцевого значення, тим самим задовольняючи нагальні потреби місцевого населення. При цьому відповідний розподіл в цілому відповідає принципу субсидіарності.

Компетенція органів місцевого самоврядування в досліджуваних країнах має певну класифікацію, зокрема, за суб'єк-

тами, обсягом повноважень, предметами відання та формами реалізації. Питання щодо формування організаційної структури органів місцевого самоврядування, прийняття місцевих бюджетів, прийняття локальних актів, встановлення місцевих податків та зборів є власною компетенцією місцевого самоврядування, яку ніхто не може обмежити. Стосовно делегованої компетенції, то, як правило, вона визначається відповідно до закону і домовленості сторін. При цьому особливістю Чеської Республіки в аспекті делегованих повноважень є відсутність на місцевому рівні представників державної влади. Таким чином, закон наділяє місцеве самоврядування дуже широкими повноваженнями.

Окремо ми відзначили компетенцію місцевого самоврядування в Угорщині, оскільки внаслідок перерозподілу повноважень у бік держави місцеві органи самоврядування втратили вплив на певні сфери місцевого життя. Очевидно, що органи місцевого самоврядування в Угорщині є продовженням органів державної влади на місцях. На зазначених проблемах наголошують і представники європейських установ і організацій, підкреслюючи, що сучасна система місцевого самоврядування Угорщини не відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Стосовно Польщі та Чехії вбачається, що їх органи місцевого самоврядування наділені доволі широкою компетенцією щодо вирішення місцевих питань, вказані аспекти чітко врегульовані нормами відповідного законодавства.

Список використаних джерел

1. Конституційне право: словник термінів [Текст]. – К. : Либідь, 2005. – 568 с.
2. Сьрьогіна, С. Г. Теоретично-правові та організаційні засади функціонування інституту президентства в Україні [Текст] : монографія / С. Г. Сьрьогіна ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Ксілон, 2001. – 280 с.
3. Любченко, П. М. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування [Текст] : монографія / П. М. Любченко. – Х. : ООО «Модель всесвіту», 2001. – С. 172.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування, Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартія ратифікована Законом № 452/97-ВР (452/97-ВР) від 15.07.97). Дата підписання: 6 листопада 1996 р. Офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Текст] / [О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.] ; Швейц.-укр. проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія», 2012. – С. 155.
6. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/gosyjski/kon1.htm>.
7. Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vaclavak.ru/about-cz/konstitucija-chehii.html>.
8. Основний Закон Угорщини від 25 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://archive.is/20130417225826/worldconstitutions.ru/archives/>.
9. Марченко, М. Н. Теория государства и права [Текст] : учебник / М. Н. Марченко. – М. : Юрид. лит., 1996. – С. 204.
10. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl94>.
11. Закон Чеської Республіки № 128/2000 «Про обці (громади)» (Zákon č. 128/2000 Sb. o Obcích (obecní zřízení)) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-sb-zakon-o-obcich-\(obecni-zrizeni\).html](http://www.zakonycr.cz/seznamy/128-2000-sb-zakon-o-obcich-(obecni-zrizeni).html).
12. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. [Електронний ресурс] // Dz.U. – 1998. – № 91. – Poz. 578. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl>.
13. Ustawa z 05.06.1998 r. O samorządzie województwa [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.slaskie.pl/ustawy/ustawa_wojew.htm.
14. Закон Чеської Республіки № 129/2000 «Про краї» (Zákon č. 129/2000 Sb. o Krajích (krajské zřízení)) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakonycr.cz/seznamy/129-2000-sb-zakon-o-krajich-\(krajske-zrizeni\).html](http://www.zakonycr.cz/seznamy/129-2000-sb-zakon-o-krajich-(krajske-zrizeni).html).
15. Закон Угорщини «Про місцеве самоврядування» від 28.12.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kormany.hu/download/b/1e/60000/%C3%B6tv.pdf>.

А. С. Чиркин

**Компетенция органов местного самоуправления
Польши, Чехии и Венгрии**

Статья посвящена важным и актуальным вопросам функционирования местного самоуправления в Польше, Чехии и Венгрии. В частности, в работе проанализирована компетенция органов местного самоуправления Польши, Чехии и Венгрии, определена нормативно-правовая база, регламентирующая полномочия местной власти, их функции. Особое внимание уделено исследованию классификации компетенции органов местного самоуправления указанных государств. Кроме того, определены положения о соответствии нормативно-правового закрепления полномочий органов местного самоуправления исследуемых стран стандартам Европейской хартии местного самоуправления.

Ключевые слова: *Польша, Чехия, Венгрия, компетенция органов местного самоуправления, собственные и делегированные полномочия.*

A. S. Chyrkin

**Competence of local government bodies
in Poland, Czech Republic and Hungary**

The article is devoted to important and topical issues of functioning of local government in Poland, Czech Republic and Hungary. In particular, the author analyzes the competence of local governments in Poland, the Czech Republic and Hungary, defines the legal framework which regulates the powers of local authorities, their functions and more. At the beginning, the author defines direct definition of competence, highlights what this concept means. Further, the author focuses on the fundamental document in terms of local government – European Charter of Local Self-Government, particularly examines the principles of legal regulation of competence, and how these principles are implemented in the legislation of Poland, the Czech Republic and Hungary.

Further in article the author analyses the same laws that govern the jurisdiction of local governments, above all, the constitutions of the states and special laws. The author sets out how the constitutions of Poland, the Czech Republic and Hungary reinforce the competence of local governments.

Special attention is paid to research of the local authorities of these States competence classification. The author identifies several reasons for classifying the competence of local governments. In particular, the author singles out the

competence of local community, local government representative bodies, executive bodies of local governments, local government associations. Another reason is the classification of powers depending on the nature, scope and content of the local authorities, where the author provides general and specific local governments. A separate basis for the classification became the local authorities competence implementation forms, where the author, supporting the position of S. G. Seregina, offers the following types of the public authorities functioning forms: the constituent, legislative, law enforcement, interpretive and supervisory.

Of course, analysis of varieties of jurisdiction would not be complete without a study of own and delegated competence of local government in Poland, Czech Republic and Hungary. The author defines own and delegated competencies and analyzes which local issues belong to their own powers and subjects of local government, and which belong to delegated powers.

The author pays special attention to the issue of the competence of local government in Hungary, because in this country there has been recently made quite a significant transformation in a whole local government legislation, and particularly in the area of redistribution of competence of local government towards public authorities.

In conclusion the author says that in general the responsibility of local governments in Poland, the Czech Republic and Hungary is to resolve all local issues determined by the law. Thus, this institution complies with the requirements of the Charter, except Hungary, where, as the author notes, is some discrepancy of local government power.

Keywords: *Poland, Czech Republic, Hungary, the competence of local governments, own and delegated powers.*

ЗМІСТ

<i>Petryshyn O. V., Petryshyn O. O.</i> Constitutional and legal reform of local self-government in Ukraine: prospects and problems.....	3
<i>Любченко П. М.</i> Проблемні питання рішень Верховної Ради України та Конституційного Суду України в аспекті внесення змін до Конституції України	15
<i>Мукомела І. В.</i> Трансформація демократії як політико-правової категорії в умовах інформаційного суспільства.....	25
<i>Погребняк Н. С.</i> Експертиза у сфері законотворчості: на прикладі діяльності Апарату Верховної Ради України (теоретичний аспект)	39
<i>Zelinska Ya. S., Spasenko V. O.</i> Some aspects of administrative responsibility for administrative offenses related to corruption	52
<i>Лялюк О. Ю.</i> Деякі питання взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції	61
<i>Закоморна К. О.</i> Становлення конституційно-правової моделі місцевого управління в Австралійському Союзі.....	75
<i>Рішняк М. О.</i> Порядок вирішення колективного трудового спору як форма колективного захисту прав та інтересів працівників.....	87

Трибуна Молодого вченого

<i>Гермашев Ю. А.</i> Правове розуміння інформаційної свободи	101
--	-----

<i>Крижановська А. С.</i>	
Правове регулювання принципу гласності в діяльності глави Української держави: сучасний стан і шляхи оптимізації	110
<i>Муртіцева А. О.</i>	
Концепція конституційно-правової відповідальності уряду: історико-правовий аспект	120
<i>Стешенко Л. С.</i>	
Витоки державницької теорії місцевого самоврядування.....	133
<i>Коваленко М. Г.</i>	
Організаційно-правові питання взаємодії Державного реєстру виборців та Реєстру територіальної громади.....	147
<i>Ющенко Т. В.</i>	
Історико-правовий аспект участі органів місцевого самоврядування в адміністративному судочинстві України	157
<i>Юрлова Н. В.</i>	
Деякі питання міжнародно-правового регулювання надання притулку у сучасному міжнародному праві.....	168
<i>Носіков Д. М.</i>	
Фіскальна політика держави: теоретико-правовий аспект.....	178
<i>Скрипник В. В.</i>	
Еволюція взаємодії місцевих органів влади з органами прокуратури в Україні	193
<i>Сорокіна В. В.</i>	
Теоретико-правові засади економічної безпеки	205
<i>Соколова І. О.</i>	
Дерегуляція в системі правового регулювання суспільних відносин.....	218
<i>Чиркін А. С.</i>	
Компетенція органів місцевого самоврядування Польщі, Чехії та Угорщини.....	227

Підписано до друку з оригінал-макета 16.03.2016.
Формат 84×108 ¹/₃₂. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 12,81. Обл.-вид. арк. 12,24. Вид. № 1470.
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