

та реформування соціальної сфери; недосконалість механізмів фінансово-бюджетного стимулювання регіонів.

У результаті узагальненого аналізу можна зробити висновок, що оптимальним державним устроєм на теренах незалежної України є той, завдяки якому опосередковується можливість збереження її державно-національної єдності і територіальної цілісності, забезпечується зростання економічної могутності держави шляхом оптимального поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів.

На сучасному етапі національного державотворення оптимальною є унітарна форма державного устрою, проте необхідно здійснити низку практичних кроків у напрямку поетапної децентралізації державної влади, завдяки яким Україна зможе досягти компромісу між прихильниками унітаризму та федералізму. Регіональне структурування територіального простору України має ґрунтуватися на системі об'єктивних чинників, серед яких економічний, історичний, політичний, географічний і демографічний тощо. Практична оптимізація унітарної форми державного устрою України можлива шляхом удосконалення чинного законодавства.

Науковий керівник: д. ю. н., професор кафедри конституційного права України НЮУ імені Ярослава Мудрого, член-кореспондент НАПрН України В. П. Колісник.

— — — — —

Кушніренко Олександр Георгійович
НЮУ імені Ярослава Мудрого,
к. ю. н., доцент кафедри
конституційного права України

ТЕОРЕТИЧНІ ТА КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В розвинутих демократичних країнах світу місцеве самоврядування в його сучасному розумінні утворилося в основному в результаті муніципальних реформ ХІХ століття в зв'язку із переходом суспільства від феодальної його організації до сучасного індустріального суспіль-

ства. Саме міста були головним оплотом буржуазії і їх головною вимогою було надання їм самостійності в управлінні місцевими справами, і з середини ХІХ століття таке управління на місцях стало найменуватися місцевим самоврядуванням. На той час небезпідставно вважалося, що місцеві представницькі органи, які обиралися населенням відповідної територіальної одиниці виступали в якості своерідної четвертої влади, яка не підкорялася уряду і його органам як в центрі, так і на місцях. Деяко пізніше, в зв'язку із розвитком централістських тенденцій в сфері державного управління, місцеве самоврядування розпочало трансформуватися в бік виконавчої діяльності державних органів.

Становлення і розвиток сучасних держав певним чином вплинуло на місцеве самоврядування. З одного боку, посилилася роль і значення місцевих органів в реалізації урядової політики на місцях, зокрема, в наданні населенню різноманітних послуг, що викликало зацікавленість держави в ефективному функціонуванні місцевих органів самоврядування. З іншого боку, мала місце інтеграція місцевих органів в державний механізм, що нівелювало саме природу місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що місцеве самоврядування є досить специфічним явищем, якому властиві значна різноманітність та самостійність. Втім таку самостійність не можна ототожнювати із автономією. Природа цієї самостійності полягає, насамперед, у тому, що місцеві представницькі органи не мають власних законодавчих повноважень і діють на основі і в рамках законів держави.

Безумовно, органи місцевого самоврядування, для того щоб ефективно виконувати покладені на них функції, повинні мати реальну самостійність, інакше вони ризикують перетворитися у фікцію. Але, як нам вважається, сутність такої самостійності не слід перебільшувати. Адже вони не мають повноважень, які встановлюються парламентом через прийняття відповідних законів та іншими державними органами. Тому їх повноваження завжди являються результатом розмежування компетенції між центральними органами і місцевими органами влади та самоврядування. На сьогодні розповсюдженою є думка, що місцеві органи досить часто формуються, насамперед, для зручності управління державою, оскільки з моменту досяг-

нення останньою певних розмірів відмовитися від допущення існування місцевих органів стало неможливо. Досить привабливою є і трактовка місцевого самоврядування в дусі природно-правової доктрини, згідно із якою існують певні відмінності між штучно утвореними державою адміністративно-територіальними одиницями (наприклад, округ, кантон) та природними утвореннями, визнаними державою (наприклад, містами, селами). Вважається, що в управлінні першими повинні домінувати інтереси держави, а другі можуть мати значні самостійні права і керуватися, насамперед, місцевими інтересами.

Безумовно, для того, щоб адекватно оцінити роль місцевого управління в державному механізмі, слід розібратися у співвідношенні понять «місцеве управління» та «місцеве самоврядування». Єдиної думки з цього питання в науці не існує, що є цілком природним, але видається правильним не протиставляти ці два поняття, а розглядати їх у співвідношенні як частина із цілим. Адже місцеве управління — це складний і водночас гнучкий механізм, який включає в себе як державні органи на місцях, так і органи місцевого самоврядування.

В літературі, яка присвячується місцевому управлінню, розрізняють три його моделі (системи): англосаксонську, континентальну та радянську.

В рамках англосаксонської моделі місцевого управління місцевим представницьким органам властиво те, що формально вони виступають як діючі автономно в рамках відповідних законів, а також відсутністю на місцях державних органів, які б опікувалися місцевими органами самоуправління. В країнах з такою системою місцевого самоуправління населення також обирає окремих посадових осіб, а комітети чи комісії органів місцевого самоврядування виконують вагомую роль у підготовці та прийнятті тих чи інших рішень. Контроль за діяльністю таких органів місцевого самоврядування держава здійснює опосередковано через центральні органи державного управління, а також через суд.

Континентальна (або французька) модель місцевого управління отримала розповсюдження в більшості країн світу (континентальна Європа, Латинська Америка, Близький Схід). Вона ґрунтується на поєднанні прямого державного управління на місцях і місцевого самоврядування. Держава здійснює контроль за діяльністю

органів місцевого самоврядування, які, в свою чергу, можуть в певній мірі підпорядковуватися вищестоящим органам самоврядування.

На сьогодні, особливо з урахуванням муніципальних реформ у Франції та Великій Британії у 80-х роках ХХ століття, не існує принципової різниці між двома вищевказаними моделями. Безумовно, є досить багато країн, які відносяться до тієї чи іншої моделі, мають певні специфічні риси, що дозволяє говорити про своєрідні змішані чи гібридні моделі (наприклад, Німеччина, Австрія). В так званих країнах «третього світу» модель місцевого управління нерідко є зовнішньою оболонкою недемократичного по суті процесу, в рамках якого волевиявлення громадянина на виборах багато в чому є не зовсім демократичним і самостійним.

«Радянська» модель місцевого управління після розпаду Радянського Союзу і соціалістичного табору продовжує діяти лише в деяких країнах, які все ще вважають себе соціалістичними (Куба, Китай, КНДР, В'єтнам). В її основі знаходиться невизнання принципу поділу влади і проголошення повноваддя представницьких органів у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. По суті місцеві органи самоуправління виступали органом єдиної державної влади і відповідали за проведення в життя на своїй території актів центральних органів влади. Виконавчі органи місцевих рад підпорядковувалися відповідній місцевій раді та вищестоящому органу управління. Місцеві ради в реальному житті підмінялися виконавчими органами, а реальна влада належала відповідними партійним органам. Вибори депутатів були безальтернативними, а самі депутати фактично не відігравали ніякої ролі в процесі управління.

Аналізуючи місцеве управління та самоврядування, варто також звернути увагу і на те, що вони регулюються конституціями, а також актами глави держави. В нашій державі місцеве самоврядування досить детально деталізовано в Розділі XI Конституції, де закріплені основні принципи діяльності місцевих органів, регламентується їх структура, матеріальна, фінансова та організаційна основа тощо. Україна, як і більшість постсоціалістичних країн, взяла на озброєння континентальну модель місцевого самоврядування. В той же час слід зазначити, що процес переходу до цієї системи є досить складним, і в значній мірі не виправдано затягнув-

ся. Незважаючи на імперативну вимогу ст. 132 Конституції України, що територіальний устрій ґрунтується в тому числі на засадах поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, органи місцевого самоврядування не мають реальних важелів влади на своїх територіях. Всі спроби влади, а також суспільства в цьому напрямі є спонтанними, кволими і неефективними. А отже, принцип засад конституційного ладу, який закріплений в ст. 7 Основного Закону і який проголошує, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування, є, на жаль, декларативним.

— — — — —

*Любченко Маріанна Іванівна
НЮУ імені Ярослава Мудрого,
Полтавський юридичний інститут,
к. ю. н., асистент кафедри теорії права
та конституційного права*

ЩОДО ВПЛИВУ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ НА ЯКІСТЬ МОВИ ЗАКОНОДАВСТВА

Право може бути ефективним регулятором суспільних відносин тільки тоді, коли його внутрішня і зовнішня форми відповідають найвищим стандартам юридичної техніки. Реалізація принципів права, прав і свобод людини і громадянина неможлива без визначеності, ясності та недвозначності правових приписів, в яких закріплюються норми права. Мова нормативно-правових та інших юридичних актів, юридичної науки і практики є одним з показників рівня розвитку правової системи суспільства. Держава має бути зацікавлена в юридичній мові, зрозумілій для всіх її громадян, яка стане надійним засобом комунікації в процесі правового регулювання, управління, судочинства, оскільки недосконалість юридичної мови негативно позначається на формуванні правової свідомості, сприяє проявам правового нігілізму.

Слід погодитись із С. Погребняком, який зазначає, що вимога забезпечення доступності нормативних правових актів впливає із при-

нципу правової визначеності, який передбачає, що люди повинні планувати свої дії з упевненістю, що знають про їх правові наслідки. Він вимагає, зокрема, — продовжує автор, — щоб правові акти заздалегідь оприлюднювалися, діяли на майбутнє, були ясними, простими, точними, чіткими і несуперечливими. Застосування актів має бути передбачуваним для індивідів. Така передбачуваність збільшує автономію особи щодо держави і врешті-решт забезпечує її свободу. На думку Ю. Зайцева, саме чіткість і прозорість законодавства є першоосновою здорового суспільства, де кожен реалізує свої права за загально-визначеними правилами.

Не може викликати сумнів положення про те, що для забезпечення удосконалення вітчизняного законодавства потрібно забезпечити перш за все високий рівень його науковості. Проте вітчизняний законодавець не хоче звертати увагу на наукові рекомендації та пропозиції. Як зазначають автори одного з науково-практичних коментарів до цивільного законодавства України, відсутнє взагалі будь-яке прагнення поставити законодавчий процес як за змістом, так і за процедурою на наукове підґрунтя. Юридична наука і правотворчість ідуть паралельними шляхами і не перехрещуються.

Розглянемо основні напрямки діяльності науковців у сфері забезпечення підвищення якості вітчизняного законодавства.

Перш за все, саме юридична наука створює словник термінів для нормативних правових актів. Суб'єкти нормотворчої діяльності самостійно не створюють юридичні терміни. Навіть якщо термін було запозичено із законодавства іншої держави, — він також був утворений до цього саме юридичною наукою цієї держави. Крім цього, наука, вивчаючи позитивне право і практику його застосування, критично оцінює його, зокрема термінологію нормативних правових актів. В результаті вона виявляє неточність, суперечливість, застарілість, дефіцит або надлишковість юридичної термінології закону.

Наступним напрямком є здійснення уніфікації юридичних термінів, тобто сукупність прийомів та засобів, направлених на досягнення єдності юридичної термінології, її однозначності, на усунення зайвої синонімії, протиріч та різночитань в значенні та написанні термінів. Результатом уніфікації має бути підготовка і видання словників юридичних термінів.