

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 25*

Харків  
«Право»  
2013

*Рекомендовано до друку вченою радою НДІ державного  
будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України  
(протокол № 5 від 14 травня 2013 р.)*

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

Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб.  
наук. пр. / редкол. : Ю. Г. Барабаш та ін. – Х. : Право, 2013. –  
Вип. 25. – 252 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:***

***Ю. Г. Барабаш***, д-р юрид. наук, доц.; ***Ю. П. Битяк***, д-р юрид.  
наук, проф.; ***Л. М. Герасіна***, д-р соціол. наук, проф.; ***В. П. Ко-  
лісник***, д-р юрид. наук, проф.; ***Д. В. Лук'янов***, канд. юрид. наук,  
доц.; ***М. І. Панов***, д-р юрид. наук, проф.; ***О. В. Петришин***, д-р юрид.  
наук, проф.; ***С. М. Прилишко***, д-р юрид. наук, проф.; ***П. М. Рабіно-  
вич***, д-р юрид. наук, проф.; ***С. Г. Серьогіна***, канд. юрид. наук, доц.  
(головний редактор); ***О. В. Скрипнюк***, д-р юрид. наук, проф.;  
***Г. В. Чапала***, канд. юрид. наук, ст. наук. співроб. (відповідальний  
секретар); ***І. В. Яковюк***, канд. юрид. наук, доц. (заступник голов-  
ного редактора)

Відповідальний за випуск ***І. В. Яковюк***

***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, 2013  
© «Право», 2013

---

**І. В. Процюк**, кандидат юридичних наук,  
доцент Національного університету  
«Юридична академія України імені Ярослава  
Мудрого»

## **Форма державного правління: до питання про співвідношення форми і змісту**

---

*Поняття «форма державного правління» сформувалось у процесі суспільно-політичного розвитку й було відображено в результатах пізнавальної діяльності багатьох поколінь державознавців. Різноманіття поглядів стосовно його дефініції та змісту на сучасному етапі розвитку юридичної науки свідчить про гносеологічну проблемність та актуальність цього питання.*

*У статті пізнання зазначеного державно-правового явища здійснено через призму філософських категорій, які є для нього вихідними. Такими категоріями є «форма» і «зміст».*

*Ключові слова: форма державного правління, форма і зміст, форма держави.*

Поняття «форма державного правління» сформувалось у процесі суспільно-політичного розвитку й було відображено в результатах пізнавальної діяльності багатьох поколінь державознавців. Різноманіття поглядів стосовно його дефініції та змісту на сучасному етапі розвитку юридичної науки свідчить про гносеологічну проблемність та актуальність цього питання.

Поглиблене і ґрунтовне пізнання будь-якого державно-правового явища може бути здійснено через призму філософ-

ських категорій, які є для нього вихідними. Такими категоріями є «форма» і «зміст», які «віддзеркалюють взаємозв'язок двох сторін природної й соціальної реальності: певним чином упорядкованої сукупності елементів та процесів, що утворюють предмет або явище, тобто змісту, і способу існування й вираження цього змісту, його різних модифікацій, тобто форми. Поняття «форма» використовується також у значенні внутрішньої організації змісту, і в цьому значенні проблематика форми отримує подальший розвиток у категорії «структура» [36, с. 434].

Не випадково ще стародавні греки наголошували на значенні форми. Адже сама ідея держави невід'ємна від її форми, на що вказує етимологія терміна «форма» – ейдос, ідея, морфос. Традиції давньогрецької думки в дослідженні форм держави розвивалися й у Стародавньому Римі. «Forma dat esse rei» – «форма надає буття речі» – вважали римські юристи. Між формою і змістом існує діалектична взаємозалежність, вони виступають як парні філософські категорії, які служать для характеристики «відносин між способом організації речі і власне матеріалом, з якого ця річ складається» [23, с. 949]. Положення про те, що форма становить момент змісту, який у процесі свого розвитку переходить у зміст, і навпаки, вперше обгрунтував Гегель. Виступаючи проти метафізичного відриву форми від змісту, він підкреслював: «При розгляді протилежності між формою й змістом істотно важливо не залишити поза увагою того, що зміст не безформний, а форма водночас і міститься в самому змісті, і являє собою дещо зовнішнє щодо нього» [5, с. 298]. Підтверджуючи таке бачення, К. Маркс писав: «Форма позбавлена всілякої цінності, якщо вона не є формою змісту» [18, с. 159].

Філософська наука виявила низку важливих закономірностей, що характеризують взаємодію змісту й форми [3; 4; 20]. До їх числа, зокрема, належать: а) переважання змісту над формою; б) відносна стійкість форми, її самостійність щодо змісту; в) активна роль форми в розвитку змісту; г) сталість протиріччя, боротьба між формою і змістом; д) перехід змісту у форму й навпаки; е) множинність форм одного змісту.

Однак дослідження терміна «форма» потребує не тільки розкриття діалектичної взаємодії з його парною категорією – «змістом», а й з'ясування зв'язків з іншими філософськими поняттями, з якими термін «форма» і «зміст» перебувають в органічній єдності. Такими парними категоріями є «сутність – явище», де перше – це сукупність глибинних зв'язків, відносин і внутрішніх законів, що визначають основні риси й тенденції розвитку тієї чи іншої матеріальної системи, а друге – конкретні події чи властивості процесу, які виражають зовнішні сторони дійсності і являють собою форму прояву й виявлення певної сутності. Явище як ціле має зміст і відповідну форму.

Будучи зовнішньою стороною предмета, форма є проявом сутності. Вона підкоряється, пристосовується до сутності певного явища чи предмета.

У процесі історичного розвитку держави настає момент, коли її нова якість (зміст і сутність) не укладаються в рамки старої форми. Тоді відбувається заміна останньої новим змістом, виникає нова форма, що адекватна новому змісту й відбиває її сутність. Але зміна старої форми держави відбувається лише при сформованості відповідних умов у суспільстві. І хоча спочатку змінюється зміст, а потім уже форма, не виключається можливість того, що нова форма може бути використана з метою збереження старого змісту. У цьому разі відбувається внутрішня трансформація самої форми, яка з метою пристосування до обслуговування старого змісту видозмінюється, і, навпаки, штучне використання старої форми для вираження нового, прогресивного змісту, підлаштування її під суб'єктивні потреби призводить до сповільнення процесів гармонійного розвитку всіх сфер суспільного життя, гальмування становлення нових суспільних відносин.

Здається, що розглядувані положення мають особливе значення не лише для більш глибокого і всебічного розуміння змісту й сутності досліджуваного державно-правового явища, з'ясування його термінологічного еквівалента (саме «форма державного правління», а не «державне правління», яке іноді застосовується [26, с. 54]), а й для окреслення класифікаційних

рівнів, виокремлення нових різновидів форм державного правління й розуміння їх сутності. Так, розвиток суспільних відносин у політичній сфері, еволюція владних інститутів призводять до того, що зміст і сутність існуючої в країні організації державної влади не відповідають уже визначеним, традиційним формам правління. Сутнісні, змістовні політико-правові ознаки конструкції влади, що виявляються в дедалі збільшуваній сукупності держав і свідчать про зміну її якості, яка вже не вміщається у звичні традиційні форми державно-владної організації, підтверджують потребу виділення нової форми правління, формулювання відповідної їй теоретичної конструкції, а значить, і конституційного закріплення для результативної, дієвої політичної практики.

У процесі історичного розвитку політична практика виявляє відповідність або невідповідність нової форми новому змісту, підтверджує або спростовує її ефективність, усталеність, у тому числі для подолання можливих політичних криз, нової форми правління [31, с. 298] і сприяє подальшому суспільному розвитку завдяки ефективному функціонуванню державно-владних інститутів у цій формі. Окрім того, життєздатність нової форми правління підтверджується її поширенням, втіленням в конституційне законодавство й політико-правову практику не тільки молодих новостворених держав, які розвиваються, а й тих, які мають значний історично зумовлений політико-правовий досвід побудови й функціонування вищих органів державної влади.

Установлення нових сучасних форм державного правління, виявлення їх політико-правових ознак та особливостей повинно здійснюватися через призму історичного, теоретичного і практичного аспектів. Оскільки наукове дослідження державно-правових явищ (у нашому випадку – форми державного правління) не може обмежитися тільки вивченням їх стану на певний момент існування (тому що це призведе до втрати причинно-наслідкових зв'язків), то, спираючись на методологічний арсенал юридичних наук історичного циклу, ми маємо з'ясувати конкретну історичну практику виникнення й розвитку форм державного правління. Проте без логічної схеми ідеального об-

разу цей розвиток являє собою хаотичне накопичення емпіричного матеріалу – не пов'язаних між собою й незалежних один від одного фактів, подій, ситуацій. Тому в пізнавальному процесі важливо теоретично осмислити поняття форми державного правління, починаючи з пізнання відповідної політико-правової практики через збирання й вивчення емпіричних фактів [35, с. 562].

Будь-яка фактична інформація про конкретну (одиничну) подію або явище завжди фіксується в мові науки й тим самим має можливість стати загальним надбанням. Фактуальні пропозиції мови завжди містять у собі спеціальні терміни, зміст яких може бути зрозумілим лише в контексті певної наукової теорії. Тому фактами будь-якої науки можуть бути лише дані, асимільовані певною теоретичною концепцією, які включені до системи наукового знання шляхом їх відбиття в понятійній системі певної теорії [37, с. 54]. Так, ті чи інші дані (результати аналізу, спостереження тощо) про форму державного правління стануть науковими фактами й будуть емпіричною базою для її дослідження, тільки коли будуть інтерпретовані відповідно до уявлення про форму державного правління (наприклад, як про елемент форми держави або в його широкому чи вузькому розумінні). При цьому інтерпретація й емпіричне дослідження здійснюються одночасно. Таким чином, зв'язок між теоретичним та емпіричним рівнями дослідження форми державного правління надзвичайно тісний. Відмінності ж їх пов'язані з тим, що теорія фіксує більш-менш постійні (інваріантні) властивості й відносини об'єктів у поняттях і зв'язках між ними. Емпірія (факти) описує плінність, мінливість об'єктів, що пояснюється мінливістю їх кількісних характеристик і виступає базою, матеріалом для теоретичних узагальнень, установлення закономірностей державно-правової реальності.

Як справедливо стверджується в науці, форма державного правління – «це не просто теоретична абстрактна категорія науки, а той ключ, за допомогою якого ми можемо розібратися у значенні тієї чи іншої системи органів державної влади, встановленої конституцією відповідної держави» [12, с. 340].

Розглянемо юридично-соціологічний (точніше, юридично-політичний) підхід, запроваджений Г. Єллінеком на межі ХІХ–ХХ століть, підтриманий іншими правознавцями того часу, спочатку С. Котляревським [13, с. 8], а пізніше Й. Благожем [2]. Відповідно до нього форма правління кожної держави має дві сторони – правову (формальну, юридичну), представлену сукупністю «віддзеркалених у конституціях вольових відносин» [8, с. 632], і політичну, спрямовану на вивчення реального історичного життя, яка є сукупністю реальних вольових відносин, що знаходять свій прояв у політичній практиці. «Політична, за Г. Єллінеком, «як усе неправове в державі, не міцна й не визначена. Будучи залежною від конкретних державних відносин, вона сама невпинно змінюється» [8, с. 632]. Але, незважаючи на мінливість політичної форми, якість якої була підтверджена подальшою соціально-політичною практикою, її слід вивчати в безпосередньому зв'язку з юридичною формою, оскільки правове регулювання суспільних відносин виявляється тим ефективніше, чим точніше воно виражає реальні процеси й потреби розвитку соціуму.

Отже, пізнавальна теоретична діяльність «має сенс як рух до практичного, як реалізація і втілення в ньому. У свою чергу, практичне не мало б будь-якого раціонального змісту, коли б не здійснювало теоретичного, не містило в самому собі теоретичне як ціль, засіб і результат» [10, с. 314]. З огляду на це слід виділити третій аспект, який лежить у практичній площині. Сучасне громадянське суспільство, на відміну від колишнього традиційного (станово-кастового) «з його релігійною легітимацією монархічної влади», де «проблема розриву формально-правової й реальної структури влади не поставала так гостро» [19, с. 190], такого недоліку не позбавлене. Історія нового часу свідчить, що демократичні принципи легітимації державної влади використовуються не тільки для обґрунтування її конституційних моделей, а й для відтворення позаконституційних, найчастіше неправових політико-практичних конструкцій. Через наявність значної кількості держав, де політико-практичний прояв форми державного правління перебуває поблизу її конституційної,



формально-юридичної моделі, обмеження процесу дослідження форми державного правління лише на рівні її формально-догматичного (позитивістського) аналізу, без урахування умов, особливостей і результатів реалізації теоретичних концепцій у конституційній практиці буде однобічним.

Методологічне значення єдності теоретичного і практичного в пізнанні форми державного правління зумовлено потребою комплексного дослідження її двох сторін – юридичної і політичної (фактичної). Оскільки динаміка політичного життя й соціально-практичні аспекти організації й реалізації державної влади є предметом вивчення насамперед політології [28; 29; 30] та політичної соціології [1; 39; 40], доцільно в межах цього дослідження зосередити увагу на питаннях у теоретичній площині з урахуванням історичного і практичного аспектів, що дасть змогу побудувати цілісне уявлення про форму правління сучасної держави як історично зумовленої політико-правової владної системи, яка зовнішньо віддзеркалює зміст і сутність держави й виявляється в його загальнотеоретичних, конституційних і політичних (практичних) моделях.

Теоретичного уточнення вимагають питання, пов'язані з виявленням місця й ролі форми державного правління в системі елементів форми держави. Більш ретельного наукового аналізу, осмислення й узагальнення потребують і питання, які не охоплюються усталеними традиційними схемами та уявленнями, а саме: а) категорія «форма державного правління», для визначення якої в сучасній юридичній літературі бракує однастайності; б) класифікація форм державного правління; в) установлення сутності і правових ознак сучасних різновидів форми державного правління, їх поняття, що на рівні дефінітивного формулювання в сучасних умовах вимагають суттєвого уточнення.

Безпосереднім системним середовищем форми державного правління є форма держави, а тому доцільно докладніше зупинитися на аналізі позицій науковців щодо змістовного навантаження, цілісності й системності цього явища, а значить, і наявності його складових елементів та їх зв'язках.

Є кілька поглядів на форму держави. Так, одні науковці вважають, що форма держави в загальному плані розуміється як спосіб правління й державного устрою, у вузькому – тільки як форма правління [7, с. 18]. Позиція інших науковців полягає в тому, що форму держави вони визначають як організацію політичної влади в ній, узятую в єдності її трьох основних елементів – форми правління, державного устрою й політичного режиму. Цю думку поділяє В. Петров, який зазначає, що форма будь-якої держави виявляється насамперед в організації верховної влади в ній, тобто у формі правління, а організація інших органів державної влади (місцевих, виконавчих тощо) охоплюється поняттям «форма правління» лише тією мірою, якою в їх устрої виражається непохідний, первинний характер їх права на здійснення влади [24, с. 87]. На наш погляд, справедливою є думка, що до форми правління не слід включати весь обсяг організації органів влади й управління, розмежовувати компетенцію між ними, як це іноді пропонується [16, с. 341], бо таке розширене поняття форми правління може призвести до отождолення його з поняттям «механізм держави».

«Не може й не повинно викликати сумнівів, – продовжує В. Петров, – включення до загального поняття «форма держави» тієї сторони її організації, що характеризує її територіальну й національно-державну структуру, тобто те, що у спеціальній літературі іменується формою державного устрою» [24, с. 107]. Третьою стороною форми держави вчений називає політичний режим як сукупність методів, що характеризують систему зв'язку державної влади з населенням, зміст політичних прав і свобод останнього, конкретний спосіб вираження демократії. У такому змісті поняття режиму є більш вузьким порівняно з формою держави і входить до неї як частина цілого, хоча, на відмінну від двох елементів, має більшу автономію.

Не можна обійти увагою й позицію відомого російського теоретика В. Протасова, який з урахуванням того, що за формою завжди стоїть будь-яке цілісне явище, стверджує, що форма держави такою не є, бо цілісного явища вона не становить: «...Безпідставно форму правління, форму державного устрою й політичний режим іменувати «елементами» форми держави,

адже елемент – це завжди частина (функціональна одиниця) будь-якого цілого. Перелічені ж явища становлять хоча й основні, але дуже різномірні характеристики такої складної системи, як держава. Не випадково в теорії держави існує позиція, за якою політичний режим виноситься за межі форми держави. І слід зазначити, що такий підхід до істини ближчий» [25, с. 61].

Слід зазначити, що з часом погляди саме В. Петрова знайшли підтримку й серед певного кола науковців, оскільки вони віддзеркалюють форму держави як системну цілісність трьох елементів – форми державного правління, державного устрою й політичного режиму, які відбивають істотні ознаки держави як структурної територіальної й політичної організації суспільства. Про цілісність і системність форми держави свідчить і те, що можна виділити її види. Так, наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. в юридичній науці закріпився поділ форм держави на монархічні, полікратичні (поліархічні) й сегментарні [21, с. 89; 22, с. 147; 38, с. 137]. Тому не вважаємо слушним твердження В. Протасова: «коли звернутися до літератури, то можна помітити, що в ній ідеться про види форми правління, види форми державного устрою, види політичного режиму, але ніколи не йдеться про види форми держави» [25, с. 61].

Що ж до питання визнання політичного режиму третім елементом форми держави, то одні правники схиляються до того, що політичний режим характеризує не форму, а сутність держави [16, с. 342], інші – методи класового панування й тому нібито не стосується форми держави [7, с. 17], треті сприймають його ширше, порівняно з формою останньої, бо цей режим «здійснюється не тільки органами держави, а за допомогою всієї системи диктатури класу» [27, с. 91].

За радянської доби переважав погляд про провідну роль політичного режиму стосовно форми правління й форми державного устрою: а) його ототожнювали з поняттям «форма держави в цілому» (при цьому форму правління й форму державного устрою вважали елементами або складниками режиму) [17, с. 5]; б) розуміли як основний показник політичного устрою країни [24, с. 111]; в) розглядали як синонім державного ладу [34,

с. 479]. Переважна більшість сучасних державознавців провідним елементом форми держави вважає форму державного правління [15, с. 12; 32, с. 21; 33, с. 5]. Зокрема, С. Сergyога ґрунтовно проаналізувала уявлення про форму держави й дійшла висновку, що провідним у системі елементів форми сучасної держави є форма правління, а структурними її елементами – «усі складові державного механізму» [32, с. 17]. На цьому фоні дисонує погляд О. В. Котюка, який першість віддає формі державного устрою [14, с. 133]. Не меншої уваги заслуговує й компромісна позиція Л. Каска, який виділяє динамічний елемент форми держави, втілений у політичному режимі, і статичний – у формах правління й державного устрою [9, с. 6]. Більш вдалим видається положення, запропоноване Д. Керимовим, про форму держави як явище з внутрішньою й зовнішньою формою [11, с. 133]. Внутрішня – відбиття змісту й сутності держави, зовнішня – віддзеркалення зовні її внутрішньої форми. При цьому політичний режим виконує функцію форми внутрішньої, а форми правління й державного устрою – зовнішньої.

#### Список використаних джерел

1. Бёрк, Э. Правление, политика и общество [Текст] / Эдмунд Бёрк; пер. с англ.; сост., вступ. ст. и коммент. Л. Полякова; Ин-т социологии РАН [и др.]. – М.: Канон-пресс-Ц: Кучково поле, 2001. – 478 с.
2. Благож, Й. Формы правления и права человека в буржуазных государствах [Текст] / Й. Благож; с предисл. и под общ. ред. В. А. Турманова. – М.: Юрид. лит., 1985. – 222 с.
3. Богданов, Ю. А. Сущность и явление [Текст] / Ю. А. Богданов. – К.: Изд. АН УССР, 1962. – 232 с.
4. Вахтомин, Н. К. О роли категории сущность и явление в познании [Текст] / Н. К. Вахтомин. – М.: Изд-во АН СРСР, 1963. – 222 с.
5. Гегель, Г. В. Ф. Энциклопедия философских наук [Текст]. – Т. 1. Наука логики / Г. В. Ф. Гегель. – М.: Мысль, 1974. – 452 с.
6. Данилов, Н. Ф. Вопросы формы и содержания государственно-правовых явлений в творчестве А. Д. Градовского и современные источники права в России [Текст] / Н. Ф. Данилов // Бизнес в законе. – 2009. – № 2. – С. 66–69.
7. Денисов, А. И. Сущность и формы государства [Текст] / А. И. Денисов. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1960. – 65 с.
8. Еллинек, Г. Общее учение о государстве [Текст] / Г. Еллинек; вступ. ст. И. Ю. Козлихин. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 752 с.

9. Каск, Л. И. Функции и структура государства [Текст] / Л. И. Каск. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1969. – 64 с.
10. Керимов, Д. А. Методология права ( предмет, функции, проблемы философии права) [Текст] / Д. А. Керимов. – 2-е изд. – М. : Аванта+, 2001. – 560 с.
11. Керимов, Д. А. Сущность общенародного государства [Текст] / Д. А. Керимов // Вестн. ЛГУ. Сер. экономики, философии и права. Вып. 4. – 1961. – № 23.
12. Конституционное (государственное) право зарубежных стран [Текст] : учебник в 4 т. – Т. 1–2 / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1996. – 318 с.
13. Котляревский, С. А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора [Текст] / С. А. Котляревский. – СПб. : Изд. Ф. Ф. Львовича, 1907. – 253 с.
14. Котюк, О. В. Загальна теорія держави і права [Текст] : навч. посіб. / О. В. Котюк. – К. : Атіка, 2005. – 592 с.
15. Кульков, М. О. Теоретические проблемы типологии форм государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 [Электронный ресурс] / М. О. Кульков ; Волгоградский гос. ун-т. – Саратов, 2008. – Режим доступа: <http://www.sgap.ru/diss.phtml?all>
16. Лашин, А. Г. Возникновение и развитие форм социалистического государства [Текст] / А. Г. Лашин. – М. : Изд-во МГУ, 1965.
17. Манов, Г. Н. О понятии формы государства [Текст] / Г. Н. Манов // Ученые записки Таджик. ун-та, 1956. – Т. II. – Вып. 4. – С. 4–7.
18. Маркс, К. Дебаты шестого Рейнского ландтага (статья первая). Дебаты о свободе печати и об опубликовании протоколов сесловного собрания [Текст] // Маркс К. и Энгельс Ф. Сочинения. – Т. I. – 1938. – С. 123–174.
19. Медушевский, А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты [Текст] : курс лекций / А. Н. Медушевский. – М. : ГУ ВШЭ, 2002. – 512 с.
20. Минасян, А. М. Категории содержания и формы [Текст] / А. М. Минасян. – Ростов н/Д : Изд. Рост. ун-та, 1962. – 312 с.
21. Морозова, Л. А. Теория государства и права [Текст] : учебник / Л. А. Морозова. – М. : Эксмо, 2007. – 288 с.
22. Мухаев, Р. Т. Теория государства и права [Текст] : учеб. для вузов / Р. Т. Мухаев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 543 с.
23. Новый философский словарь [Текст]. – 2-е изд., перераб. и доп. – Минск : Кн. дом, 2001. – 1224 с.
24. Петров, В. С. Сущность содержания и форма государства [Текст] / В. С. Петров. – Л. : Наука, 1971. – 163 с.
25. Протасов, В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства [Текст] / В. Н. Протасов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Новый Юрист, 1999. – 240 с.

26. Рабінович, П. М. Основы загалної теорії права та держави [Текст] : навч. посіб. / П. М. Рабінович. – Вид. 5-те, зі змінами. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
27. Разин, В. И. Политическая организация общества [Текст] / В. И. Разин. – М. : Изд. МГУ, 1967. – 240 с.
28. Руденко, В. Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты [Текст] / В. Н. Руденко. – Екатеринбург : УрО РАН : Ин-т философии и права, 2003. – 474 с.
29. Рудич, Ф. М. Політологія [Текст] : підручник / Ф. М. Рудич. – 3-те вид., переробл., допов. – К. : Либідь, 2009. – 480 с.
30. Сааданбеков, Ж. С. Современные политические тенденции в странах Центральной Азии в контексте авторитарной и демократической альтернатив [Текст] : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. / Ж. С. Сааданбеков. – Алматы, 2002. – 52 с.
31. Сergyogina, S. G. Проблеми наукового пізнання форм правління сучасних держав у контексті державно-правової реформи в Україні [Текст] / С. Г. Сergyogina // Матеріали наук. конф. «Конституція України – основа модернізації держави та суспільства». 21–22 червня 2001 р., Харків. – Х. : Право, 2001.
32. Сergyogina, S. G. Форма правління як базова категорія державного будівництва [Текст] / С. Г. Сergyogina // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – 2003. – Вип. 6.
33. Симонишвили, Л. Р. Формы правления: история и современность [Текст] : учеб. пособие / Л. Р. Симонишвили. – М. : Флинта: МСПИ, 2007. – 280 с.
34. Стародубский, Б. А. О классификации форм буржуазных государств [Текст] / Б. А. Стародубский // Сб. учен. тр. Свердл. юрид. ин-та, 1964. – Вып. 4. – С. 479–480.
35. Сырых, В. М. Теория государства и права [Текст] : учебник / В. М. Сырых. – 2-е изд., стер. – М. : ЗАО «Юрид. Дом «Юстицинформ», 2002. – 591 с.
36. Философский словарь [Текст] / под ред. И. Т. Фролова. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1987. – 560 с.
37. Честнов, И. Л. Актуальные проблемы теории государства и права. Эпистемология государства и права как наука [Текст] : учеб. пособие / И. Л. Честнов. – СПб. : СПБИНВЭСЭП, 2004. – 64 с.
38. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран [Текст] / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 1997. – 568 с.
39. Шейнов, В. П. Психология власти [Текст] / В. П. Шейнов. – М. : Ось-89, 2003. – 525 с.
40. Щёкин, Г. В. Теория социального управления [Текст] : монография / Г. В. Щёкин. – К. : МАУП, 1996. – 408 с.

*Стаття надійшла 21 січня 2013 р.*

**І. В. Процюк**

**Форма государственного правления:  
к вопросу о соотношении формы и содержания**

*Понятие «форма государственного правления» сформировалось в процессе общественно-политического развития и отражалось в результатах познавательной деятельности многих поколений государствоведов. Многообразие взглядов на эту дефиницию и ее содержание на современном этапе развития юридической науки свидетельствует о гносеологической проблематичности и актуальности этого вопроса.*

*Рассмотрение указанного государственно-правового явления осуществлено через призму философских категорий, которые являются для него исходными. Такими категориями являются «форма» и «содержание».*

**Ключевые слова:** форма государственного правления, форма и содержание, форма государства.

**I. V. Protsyuk**

**Form of the state government:  
to the question on a form and content parity**

The concept «the form of the state government» was generated in the course of political development and has been reflected in results of informative activity of many generations of philosophers and state researchers. The variety of sights concerning a definition of the form of government and the content at the present stage of development of jurisprudence shows gnoseological problematical character and an urgency of this question.

Cognition of such state-legal phenomenon as «the form of the state government» can be carried out through a prism of philosophical categories, which it derives from. Such categories are «form» and «content», which reflect interrelation of two parties of natural and social reality. Number of variants of the laws characterizing interaction of the content and the form are underlined in the article: prevalence of the content over the form; relative stability of the form, its independence regarding the content; active role of the form in development of the content; contradiction constancy, struggle between form and content; content transition in the form and vice versa; plurality of forms of single content.

«Form» and «content» are in organic unity with such pair categories as «essence» and «phenomenon». The content and essence are in constant

development and, changing, cease to correspond to the existing traditional forms of government. It leads to necessity of allocation of the new form of government, formulation of a theoretical design, corresponding to it. Viability of the new form of government proves to be true by its distribution, an embodiment into the constitutional legislation and political-legal practice of the states of the world.

Legal sociological approach to «form of government» is considered, according to which the form of government of each state has 2 sides – legal (formal, judicial), and political, directed at studying real historical life, which is a set of real volitional relations, found in political practice. It is revealed that despite variability of the political form, quality of which has been confirmed by sociopolitical practice, it should be studied in a direct connection with the legal form, because legal regulation of public relations appears more effective, when it precisely expresses real processes and requirements of development of society.

Some points of view on the state form are analyzed in the article: widely as a way of governing and state system, narrowly – only as the form of government; as organizations of political power in it, taken in unity of 3 basic elements – the forms of government, state system and political regime. Definition of the form of government is made. It is thus noticed that the form of government should not necessarily include all volume of the organization of governing bodies, differentiate the competence between them, as it is offered sometimes, because it can lead to its identification with concept “the state mechanism”.

The form of government is considered to be leading in the system of elements of the form of the modern state, and its structural elements are “all components of mechanism of government”. Positions of scientists concerning definition of the form of the state government are analyzed. The position is supported that it is possible to allocate the internal form – reflection of the content and essence of the state, external – reflection outside of its internal form. Thus the political regime carries out function of the internal form, and the form of government and a state system – external one.

**Keywords:** form of the state government, form and content, the state form.



---

**В. С. Смородинський**, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

---

## Роль держави у правовому регулюванні

---

*Стаття є теоретичним вступом до ретельного наукового дослідження місця та ролі держави у правовому регулюванні суспільних відносин. У ній висвітлені питання видів, способів, типів і методів державно-правового регулювання, визначені його спеціальні режими, розглянуті проблеми забезпечення його ефективності державою.*

**Ключові слова:** державно-правове регулювання, диспозитивний та імперативний методи, правовий режим, ефективність правового регулювання.

Проблеми правового регулювання суспільних відносин, забезпечення його ефективності, визначення місця та ролі держави у цьому процесі є актуальними й містять багато лакун, незважаючи на численні плідні розвідки у цій сфері. Дослідження зазначених проблем були розпочаті радянською правничою наукою у 50-ті рр. минулого століття й посили належне місце в теорії держави і права завдяки працям М. Г. Александрова, С. С. Алексеєва, С. Ф. Кечек'яна, П. Є. Недбайла та ін. Незмінна їхня значущість визначається, зокрема, інструментальною значущістю права як засобу узагальнення цінностей і цілей розвитку суспільства, встановлення загальних правил

поведінки, узгодження людської діяльності, міцного суспільного порядку [4, с. 7].

Ця стаття є теоретичним вступом до ретельного загально-теоретичного дослідження місця та ролі держави у правовому регулюванні суспільних відносин і забезпеченні його ефективності.

Під правовим регулюванням суспільних відносин розуміється їх упорядкування за допомогою юридичних засобів (норм права, нормативно-правових актів, актів застосування права тощо). Ця категорія має основне, ключове значення для правознавства, дає можливість розглянути право у динаміці, вийти за межі суто юридичної догматики [1, с. 316–317].

Специфічною властивістю правового регулювання, що впливає із сутності самого регулятора – права, є його забезпеченість державою. Саме держава уповноважує органи публічної влади на створення нормативно-правових актів та інших джерел права, здійснення їх постійного оновлення та однакового застосування, забезпечення засобами примусу тощо. Держава є головним (хоча, безумовно, й не єдиним) суб'єктом системи правового регулювання, встановлює переважну більшість правил гри у цій сфері на рівнях правотворчості та правозастосування. Зазначене вимагає виокремлення такого поняття, як державно-правове регулювання суспільних відносин.

Об'єктом державно-правового регулювання є поведінка людей та їх об'єднань у суспільстві, яка в силу своєї соціальної значущості регулюється державою шляхом закріплення в законодавстві правил її регламентації (норм права). Водночас держава через закріплення та забезпечення норм права не лише впорядковує поведінку людей, а й здійснює вплив на їхню свідомість і психіку (державно-правовий вплив).

Предметом державно-правового регулювання є такі суспільні відносини, впорядкування яких є можливим і водночас до речним саме за допомогою юридичних засобів. Адже слід мати на увазі, що право є універсальним соціальним регулятором, проте не єдиним і не всеохоплюючим. Існують певні об'єктивні можливості права та держави, що визначають межі державно-

правового регулювання, поза якими воно стає неефективним, некорисним і навіть шкідливим. Визначення цих меж є необхідним задля запобігання тотальному державному регламентуванню суспільного життя й втручання держави в особисте життя членів суспільства (етатизм). Адже право досягає своїх цілей і дійсно регулює суспільні відносини лише остільки, оскільки поведінка людей, якої вимагають його норми, є об'єктивно можливою й відповідає соціальним, зокрема, економічним і політичним, умовам.

Отже, не всі суспільні відносини підлягають державно-правовому регулюванню, а тільки ті, що відповідають певним ознакам: мають соціальну значущість; зачіпають інтереси інших осіб або суспільства у цілому; допускають можливість соціального конфлікту внаслідок цінності й обмеженості ресурсів (суспільних благ), з приводу яких вони виникають; є сталими, часто густо повторюваними; припускають можливість зовнішнього, саме державно-правового контролю над ними. Це коло не є постійним, може змінюватися із зміною суспільних потреб.

З давніх часів людській цивілізації відомі два фундаментальні принципи регламентування суспільних відносин – «дозволено все, крім того, що прямо заборонено» і «заборонено все, крім того, що прямо дозволено». Саме вони визначають способи, типи й методи державно-правового регулювання, тобто загальну спрямованість впливу держави на суспільні відносини залежно від того, який із способів лежить в основі регулювання – дозволяння чи заборона.

Універсальними способами регулювання поведінки людей є дозволяння, зобов'язування та заборона. Вони виступають основними способами державно-правового регулювання, тобто засобами регламентації державою поведінки осіб шляхом визнання за ними суб'єктивних прав та/або накладання на них юридичних обов'язків [2, с. 51–72].

Першим основним способом є юридичне дозволяння – визнання за особою суб'єктивного права здійснити певні юридично значущі дії або утриматися від них, вільно обрати варіант власної поведінки. Воно є ключовим елементом державно-

правового регулювання, слугує забезпеченню соціальної свободи та активності людей. Особа обирає один із передбачених дозволянням варіантів поведінки виключно самостійно, без примушування з боку держави.

Юридичні дозволяння реалізуються суб'єктом у формі використання права. Втілення в життя дозволеної поведінки, як правило, пов'язане з активними діями (вчинками) суб'єкта у своїх інтересах. Водночас реалізація дозволянь можлива й шляхом бездіяльності (особа одержує право не діяти, не вчиняти чогось).

Будь-яке дозволяння має межу дозволеного, якою зазвичай є права іншої особи, суспільна безпека та добробут тощо. Свідоме ігнорування цих меж у процесі реалізації права є неправомірним і має бути кваліфіковане як зловживання правом (наприклад, зловживання відповідачем у господарському судовому процесі правом на відвід суду шляхом багаторазового подання відповідних немотивованих заяв з метою затягування процесу, що фактично обмежує право позивача на оперативний розгляд його позову).

За рівнем загальності та формою виразу юридичні дозволяння поділяються на загальні, формою виразу яких є визнання права, або загальне юридичне дозволяння (наприклад, права подружжя укласти шлюбний договір або утриматися від його укладення) та спеціальні, формою виразу яких є дозвіл, або спеціальне юридичне дозволяння (наприклад, ліцензія на здійснення медичної практики, одержання якої дає особі право, проте не покладає на неї обов'язку цю практику здійснювати).

Визнання за особою права закріплюється як у прямій формі (наприклад, визнання державою свободи слова), так і в непрямій (прихованій) формі – через обмеження дій інших осіб зобов'язуваннями чи заборонами (наприклад, заборона втручання держави в організаційну діяльність політичних партій).

Дозвіл, як правило, закріплюється у спеціальному офіційному письмовому акті, яким особі надається право виконання певних дій або здійснення певної діяльності (наприклад, дозвіл на видобування природних ресурсів у певному обсязі, ліцензії,

видані відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»).

Дозволяння певної поведінки стає практично втілюваним, коли воно забезпечується іншими способами правового регулювання – покладанням на інших осіб зобов'язувань чи заборон. Отже, другим основним способом державно-правового регулювання є юридичне зобов'язування – покладення державою на особу юридичного обов'язку виконати певні дії, регламентовані нормами права. Сутність юридичного зобов'язування полягає у вимозі необхідної, потрібної, корисної й доцільної з точки зору держави активної поведінки особи. Ця поведінка є обов'язковою, забезпечується державним примусом.

Третім основним способом державно-правового регулювання є юридична заборона – покладення на особу юридичного обов'язку утриматися від певних дій. Її сутність полягає у вимозі пасивної поведінки особи – утриматися від певної соціально шкідливої поведінки під загрозою настання юридичної відповідальності для порушника цієї заборони. Така поведінка залишається фактично можливою, однак юридично забороненою.

Домінування одного з наведених способів державно-правового регулювання визначають його основні типи. Так, загальнодозволенний тип державно-правового регулювання заснований на поєднанні загального юридичного дозволяння зі встановленням окремих обмежень (винятків) за допомогою юридичних заборон. Цей тип є відображенням принципу «дозволено все, крім того, що прямо заборонено нормами права». Загальнодозволенне регулювання надає особі право обрати будь-яку поведінку, крім тієї, щодо якої нормою права встановлено заборону. Так, особа має право вчиняти будь-які цивільні правочини, серед них і ті, що не визначені законом, крім тих, щодо яких у законі існує пряма заборона (наприклад, має право укласти договори купівлі-продажу будь-яких речей, крім наркотичних засобів, людських органів тощо).

Спеціально-дозволенний, або дозвільний, тип державно-правового регулювання заснований на поєднанні загальної

юридичної заборони зі спеціальним юридичним дозволянням (дозволом). Спеціально-дозволенне регулювання дозволяє особі лише ту поведінку, яка прямо передбачена нормами права, й відповідно забороняє поведінку, яка нормами права прямо не визначена («заборонено все, крім того, що прямо дозволено нормами права»).

Головним фактором домінування певного типу державно-правового регулювання є особливості відносин, що підлягають регламентації. Так, для більшості приватноправових відносин характерною є перевага загальнодозволеного регулювання, тоді як для публічно-правових – дозвільного. Останній поширюється, наприклад, на діяльність публічної влади, її органів і посадових осіб. Так, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Різноманітність і специфічність суспільних відносин, що підлягають державно-правовому регулюванню й становлять його предмет, вимагають вибору певного методу державно-правового регулювання, тобто інструментального підходу, що характеризує використання в певній сфері суспільних відносин того чи іншого комплексу юридичних засобів.

Диспозитивний метод державно-правового регулювання передбачає закріплення державою субсидіарних юридичних правил, тобто таких, що застосовуються, якщо суб'єкти не встановили для впорядкування відносин між ними інших правил (не спромоглися, не забажали або забули їх установити). За способом реалізації цей метод є переважно дозволенним, тобто таким, що передбачає вільну саморегуляцію суб'єктами їхньої поведінки, встановлює лише межі та процедури такої саморегуляції. Отже, способом регулювання, на якому він ґрунтується, є дозволяння. Диспозитивний метод є характерним для приватного права, оскільки передбачає ініціативність, самостійність суб'єктів у виборі ними варіанту поведінки.

Імперативний метод передбачає встановлення державою обов'язкових правил поведінки суб'єктів, її категоричну та детальну регламентацію, неможливість установа ними інших правил. За способом реалізації цей метод є переважно зобов'язувальним, тобто таким, що не допускає вільної саморегуляції суб'єктами їхньої поведінки, відступу від конкретних вимог норм права. Отже, основними способами державно-правового регулювання, на яких ґрунтується цей метод, є зобов'язування та заборона. Імперативний метод є характерним для публічного права, оскільки ґрунтується на підпорядкуванні одних суб'єктів відносин іншим, не припускає ані самостійності суб'єктів у виборі ними варіантів поведінки, ані можливості врегулювання відносин суб'єктами за їхнім розсудом.

Як правило, різні сфери суспільних відносин потребують різного поєднання способів, методів і типів державно-правового регулювання. Особливості регламентації певної сфери за допомогою специфічної сукупності юридичних засобів охоплюються терміном «правовий режим», під яким розуміється особливий порядок державно-правового регулювання певної сфери суспільних відносин, який забезпечується специфічним поєднанням та співвідношенням його способів, методів і типів. Таке співвідношення визначається різним ступенем домінування одних та допоміжної ролі інших способів, методів і типів державно-правового регулювання, є виразом ступеня його жорсткості.

Правові режими класифікуються за різними критеріями. Так, залежно від підсистем права виокремлюють приватноправовий і публічно-правовий режими (цей поділ вважається основним, «генеральним»). Водночас залежно від комбінацій елементів державно-правового регулювання, домінування одних з них щодо інших правові режими можуть бути жорсткими чи м'якими, такими, що стимулюють чи обмежують поведінку суб'єктів.

Правові режими запроваджуються державою, як правило, на законодавчому рівні з метою створення певного клімату, необхідного рівня інтенсивності, «напруженості» регулювання. Так, правовий режим використання земель з урахуванням осо-

бливої цінності, суспільної значущості та кількісної обмеженості цього природного ресурсу є більш жорстким, ніж режим використання іншого нерухомого майна, характеризується застосуванням імперативного методу регулювання, законодавчо встановлених процедур (державна реєстрація права власності, оренди та іпотеки, затвердження загальнообов'язкових типових, а не примірних форм договорів, обов'язковість їх нотаріального посвідчення), юридичних санкцій за їх недодержання тощо.

Результативність і соціальна значущість державно-правового регулювання визначаються передусім його ефективністю – спроможністю приводити до максимально можливих позитивних результатів за рахунок обґрунтованих, розумних і доцільних витрат та обмежень. Визначення цього показника є актуальним предметом дослідження сучасного правознавства. Вагомих результатів у цій сфері науковцям вдалося досягти шляхом використання методу економічного аналізу права [див.: 3, с. 41–46; 7, с. 132–151; 5, с. 27–42].

Ефективність державно-правового регулювання визначається різними показниками. З одного боку, вона вираховується як співвідношення між реальними результатами регулювання та його цілями [2, с. 48], а з другого – як відношення соціального результату регулювання (рівня впорядкованості відповідних суспільних відносин) до витрат і зусиль, спрямованих на його досягнення. Ефективність є відображенням результативності державно-правового регулювання, своєрідним аналогом коефіцієнта корисної дії в механіці.

Безперечно, право є ефективним і раціональним засобом соціального регулювання. Проте його регулятивні властивості та ефективність не слід ідеалізувати й переоцінювати. Разом із значною кількістю переваг державно-правове регулювання має й певні недоліки, що обумовлюються низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників.

По-перше, воно може об'єктивно відставати від суспільних потреб. Адже відносини в суспільстві складаються, розвиваються й змінюються вельми швидко, активно, часто-густо неперед-



бачувано. Між їх виникненням (зміною) та юридичною регламентацією проходить певний час, упродовж якого здійснюється тривала нормотворча процедура. Таким чином, реальний результат державно-правового регулювання практично завжди є меншим за очікуваний, а ефективність – певною мірою далекою від стовідсоткової.

По-друге, обмеженість ефективності державно-правового регулювання об'єктивно обумовлюється складністю та багаторівневістю права як системи норм і принципів («Law as integrity») [8, с. 95]. Це породжує наявність юридичних колізій і прогалин у регулюванні. Їх виявлення та усунення потребує певного часу й додаткових зусиль, що також знижує загальну ефективність регулювання.

По-третє, ефективність залежить від рівня розвитку суспільства, його правової культури, наявних економічних ресурсів, стану правосвідомості.

По-четверте, суб'єктивним чинником рівня ефективності державно-правового регулювання є інтелектуальний рівень посадових осіб органів державної влади, їхні професійні здібності, корумпованість тощо.

Необхідність розумного обмеження державно-регулятивного впливу на суспільство визначає систему принципів правового регулювання, реальне додержання яких є важливим чинником його ефективності. Серед них найважливішими є такі: доцільність, тобто обґрунтована необхідність регулювання певних суспільних відносин з метою їх упорядкування; адекватність, тобто відповідність способів, методів і типів регулювання, ступеня жорсткості правового режиму потреби у впорядкуванні та суспільним вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив; збалансованість, тобто забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів; передбачуваність, тобто послідовність регуляторної діяльності, її відповідність цілям державної політики, що дозволяє суб'єктам здійснювати планування їхньої діяльності; прозорість і врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб дій органів державної влади на всіх етапах регуляторної діяльності,

обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень і пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Дія цих принципів яскраво проявляється у сфері державної регуляторної політики, завданням якої є вдосконалення державно-правового регулювання у господарській сфері, зокрема адміністративних відносин між органами державної влади і суб'єктами господарювання, зменшення втручання держави у діяльність цих суб'єктів і усунення перешкод для розвитку їхньої діяльності (дерегулювання підприємницької діяльності). Проблема впливу держави на економіку за посередництвом права є предметом постійних дискусій не тільки в Україні, а й у розвинених західних країнах. Дерегулювання спрямоване на скорочення й обмеження регламентацій (зменшення кількості правил), виключення антиринкового втручання в конкуренцію, а також припускає формування простих, доступних, зрозумілих та ефективних правил [6, с. 38].

Так, вимога дерегулювання підприємницької діяльності передбачає, зокрема: спрощення порядку створення, реєстрації та ліквідації суб'єктів підприємництва; скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню, потребують одержання дозволів на здійснення підприємництва; обмеження кількості органів контролю й підстав здійснення ними перевірок суб'єктів підприємництва; забезпечення послідовності та стабільності нормативно-правового регулювання підприємництва тощо.

Найважливішим результатом ефективності державно-правового регулювання є справедливе впорядкування відносин між суб'єктами з урахуванням прав та інтересів інших членів суспільства. Адже саме це й є завданням права як соціального регулятора, відповідає класичним цілям заснування держави, якими є забезпечення правового порядку та прав членів суспільства.

**Список використаних джерел**

1. Алексеев, С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения [Текст] / С. С. Алексеев. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – 752 с.
2. Кулапов, В. Л. Способ правового регулирования [Текст] / В. Л. Кулапов, И. С. Хохлова. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. акад. права», 2010. – 176 с.
3. Познер, Р. А. Економічний аналіз права [Текст] / Р. Познер ; пер. з англ. – Х. : Акта, 2003. – 863 с.
4. Тихомиров, Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2010. – 400 с.
5. Хиллман, А. Государство и экономическая политика: возможности и ограничения управления [Текст] : учеб пособие ; пер. с англ. / А. Л. Хиллман. – М. : Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2009. – 879 с.
6. Штобер, Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок [Текст] / Р. Штобер ; пер. с нем. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 400 с.
7. Эффективность законодательства в экономической сфере [Текст] : науч.-практ. исследование / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 384 с.
8. Dworkin, R. Law's Empire [Текст]. – Cambridge, Massachusetts, 1986. – 470 p.

*Стаття надійшла 1 лютого 2013 р.*

**В. С. Смородинский****Роль государства в правовом регулировании**

*Статья является теоретическим введением в обстоятельное научное исследование места и роли государства в правовом регулировании общественных отношений. В ней освещены вопросы видов, способов, типов и методов государственно-правового регулирования, определены его специальные режимы, рассмотрены проблемы обеспечения его эффективности государством.*

**Ключевые слова:** *государственно-правовое регулирование, диспозитивный и императивный методы, правовой режим, эффективность правового регулирования.*

**V. Smorodynsky****The role of a state in the legal regulation**

*The article is a theoretical introduction of a place and a state role in legal regulation of social relations in scientific research. The issues of forms, ways, types*

*and methods of state and legal regulation are highlighted in it, its special regimes are defined, the problems of ensuring its efficiency by the state are considered.*

*The specific feature of legal regulation following from essence of the regulator itself – Law, is its security by the state. The state sets majority of rules of the game in this sphere at the levels of law-making and enforcement of law. It stipulates singling out the notion of «state and legal regulation of the social relations». Its subjects are such social relations, which ordering is possible and at the same time expedient just through legal means. It becomes inefficient, useless and even harmful outside these borders. Delimitation is necessary for the prevention of a total state regulation of public life and state intervention in private life of members of society.*

*The main ways of state and legal regulation are the permission, holding liable and a ban. The permission can be general which form of expression is law recognition, or special which form of expression is permission.*

*The main types of state and legal regulation are generally permissible and specially permissible, or allowable ones. The first of them based on connection of recognition of the subjective law by the state with setting special restrictions (exceptions) by means of a legal ban, is reflection of the classical principle «all is authorized, besides, that is directly forbidden by rules of law». The second type based on connection of general legal ban with special permission, is reflection of the principle «all is forbidden, besides, that is directly authorized by rules of law».*

*The main methods of state and legal regulation are dispositive and imperative ones. The legal regime is a special order of state and legal regulation of a certain sphere of social relations which is provided with specific connection and a ratio of its elements. Depending on combinations of domination of some of them over others it can be tough or mild, stimulating or limiting behavior of subjects.*

*Productivity and social importance of state and legal regulation are determined by its efficiency – ability to lead to the greatest possible positive results owing to reasonable, wise and expedient expenses and restrictions. It is expected as a ratio between real results of regulation and its purposes or as the relation of social result of regulation (level of orderliness of the corresponding social relations) to the expenses and efforts directed on its achievement.*

*The most important result of efficiency of state and legal regulation is fair ordering of the relations between subjects taking into account the rights and interests of other members of society. That is exactly the task of law as the social regulator that answers the classical purposes of the state foundation – ensuring legal order and the rights of members of society.*

**Keywords:** *state-legal regulation, dispositive and imperative dispositive methods, legal regime, effectiveness of the legal regulation.*

---

**І. В. Гетьман**, кандидат юридичних наук, завідувачка лабораторії європейського права та порівняльного правознавства НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## **Витоки і становлення теоретичних знань загальної теорії розуміння – герменевтики: ідеї філософів доби античності**

---

*Досліджується становлення знань про герменевтичну проблематику в історико-хронологічному вимірі на прикладі знань філософів епохи античності. У контексті поставленої проблеми отримала деталізацію конструкція мисленнєвої діяльності, визначено її етапи, вивчені передумови, висвітлено історичні знання із зазначеної проблеми.*

**Ключові слова:** герменевтична методологія, розуміння, пізнання, мислення, античність.

Історична обстановка обумовлює відповідне функціонування соціуму, зокрема його політичної, економічної, правової, культурної сфери, стимулює процеси модернізації й відшарування застарілого, неактуального. Адже кожний історичний період характеризується притаманними саме йому стереотипами сприйняття навколишнього середовища – певною науковою картиною світу. Сучасні умови існування України багато в чому схожі із загальноєвропейськими тенденціями: а) змінами у галузі виробництва, обміну, розподілення і споживання матеріальних благ; б) трансформаціями у соціально-економічній сфе-

рі, що обумовили можливість формування інформаційного чи постіндустріального суспільства; в) надбаннями та «глухими кутами» глобалізаційних процесів; г) перетвореннями наукової картини світу і правової реальності; д) реформуванням методологічної компоненти сучасного праворозуміння [див.: 11, с. 136–138; 8, с. 110–117; 4, с. 14–23]. Саме сьогодні, на думку багатьох фахівців, для юриспруденції настав період, коли вона значною мірою вже використала ресурс розвитку «завширшки» і повинна бути готовою «глянути на себе» ніби з боку, перевірити весь свій методологічний інструментарій, істотно оновити його з урахуванням результатів фундаментальних досліджень, насамперед у царині філософії та соціології права, для переходу на якісно новий ступінь сприйняття правової дійсності [11, с. 140].

Слід зупинитися на трансформаціях, що відбуваються у сучасних методологічних підходах до праворозуміння, зокрема, на проблематиці загальної теорії розуміння – герменевтиці. Популяризація останньої пов'язана з науковими пошуками С. С. Алексєєва, М. І. Козюбри, С. І. Максимова, І. П. Малинової, О. В. Петришина, А. В. Полякова, П. М. Рабіновича, І. Л. Честнова та ін. [див.: 1; 6; 8; 10; 11; 14; 15; 18]. Крім того, конструктивно обговорюється герменевтична проблематика на вітчизняних і зарубіжних конференціях, «круглих столах», науково-практичних семінарах з питань методології сучасної юридичної науки. Так, Національна академія правових наук України виступала ініціатором та організатором всеукраїнської (Київ, 1996 р.) і міжнародної (Харків, 2002 р.) наукових конференцій з методологічних проблем юридичної науки. Президент Національної академії правових наук України В. Я. Тацій, виступаючи на міжнародній науковій конференції з методологічних проблем правової науки, яка проходила 13–14 грудня 2002 р. у Харкові, наголосив на необхідності застосування напрацювань загальноновизнаних у ХХ столітті філософсько-правових шкіл [17, с. 3–5]. Інститут держави і права Російської академії наук також не залишається осторонь від проведення пошуково-теоретичної роботи з актуальних питань правової методології, як і наші колеги з далекого зарубіжжя. Зокрема, це стосується плідної евристичної діяльності Міжнародної

асоціації філософії права та соціальної філософії, методологічні питання, у тому числі й правової герменевтики, для останньої являють екзистенційну дослідницьку базу [див.: 9, с. 190]. Підсумовуючи викладене, закономірно обґрунтувати інтерес дослідників до герменевтичної методології її вічною квінтесенцією – знанням, пізнанням і розумінням.

Здається виправданим розпочати дослідження герменевтичної проблематики з історико-хронологічного аспекту. Методичне вивчення герменевтики і сфер її застосування почалося в епоху Реформації та Просвітництва (Новий час), але перші згадування про герменевтику належать до стародавніх часів, тобто йдеться про добу античності, і пов'язані вони з діяльністю софістів («платних вчителів мудрості»). У дослідницьких роботах можна зустрітися з діаметрально протилежними поглядами й оцінками останніх. Висловлюються думки про меркантильну домінанту «платних вчителів мудрості», які підкріплюються тезою, що начебто мудрості навчити неможливо, до того ж на оплатній основі [7]. Пропонуємо розглянути все це поступово.

Отже, однозначною причиною появи софістів, серед яких є «старші» (Протагор, Горгій, Гіппій, Антифонт та ін.) та «молодші» (Фрасіمال, Каллікл, Лікофрон), був розквіт афінської демократії й через це була необхідною участь населення в управлінні державою. З цієї глобальної причини виходить низка похідних:

1) формування системи судочинства, через це висновок із спірного питання виносився на підставі заслуховування сторін та свідків й вивчення обставин справи;

2) розвиток юридичного мислення у судді, сторін у справі, свідків внаслідок побудови суджень, які ґрунтувалися на обставинах справи, й формування на їх основі умовиводів;

3) розвиток грецьких полісів, який потребував нової інтерпретації, нового тлумачення давніх текстів Гомера й інших грецьких поетів.

Спираючись на викладене зауважимо, що, по-перше, Гомер й деякі інші автори в той час для греків були національними вчителями, у школах («академіях») ці автори викладалися, на їх

творах люди вчилися писемності, загартовували дух на героїчних прикладах з власної історії та міфології. Тому переклад їх творчого доробку на нову грецьку мову був викликаний обставинами практики. Крім того, формування зачатків юридичного мислення з його судженнями та умовиводами закладали підвалини попиту на знання софістів, які добре володіли мистецтвом ведення спорів у суді й за певну плату пропонували власні послуги [2, с. 89–90]. Окремо слід зробити акцент на тому, що за цих обставин починають формуватися перші герменевтичні положення, однак до створення цілісного герменевтичного напрямку справа ще не дійшла. Існували окремі прийоми, наприклад парафраз, початок контекстного перекладу. Оскільки перекладу у сучасному розумінні цього терміна давні греки не знали, то парафраз був прийомом, який замінював переклад, включаючи у себе елементи коментаря і перекладу. Доречно згадати авторську позицію філософів минулого сторіччя С. С. Гусева та Г. Л. Тульчинського відносно наявності за часів античності терміна «герменевтика», разом з яким використовували термін «екзегеза» (від грецьк. *exegema*), що означав давньогрецькою тлумачення снів, пророцтв, сакральних текстів [5, с. 25]. У аспекті побудови теорії пізнання софісти дотримувалися засад релятивізму, тобто виходили з того, що нічого не існує, а якщо існує, то його пізнати неможливо через обмеженість людського розуму, тим більше, що коли щось і піддається пізнанню, то цю здібність не можна передати іншим. Підводячи необхідний у цьому місці загального аналізу підсумок, вкажемо, що, на нашу думку, некоректно мінімізувати досягнення софістів, оскільки це були освічені люди, які мали не лише знання у сфері логіки та риторики й намагалися закласти підвалини того напрямку, який відомий сьогодні як герменевтична методологія, але й були обізнані у математиці, музиці, мовознавстві, проявляли інтерес до державотворення, формування ідеї «суспільного договору», розмірковували з приводу природи права та законів. Отже, незважаючи на пропагування власної обраності та оплатну діяльність, софісти сприяли цивілізаційному розвитку античного соціуму й стояли у витоків загальної теорії розуміння – герменевтики.



Пізнавальна діяльність у Сократа (бл. 470–399 р. до н. е.) мала цілком практичне призначення: «...завдання пізнання – навчити жити...» – ключова цитата відомого філософа повністю відображала і напрям його інтересів. Не випадково Сократ захоплювався судовою риторикою, дебатами, формуванням умовиводів на підставі суджень, підкорених основним законам логіки. Занурившись у царину практичної діяльності, мудрець залишив право занотовувати власні думки своїм учням, одним з яких був широковідомий майбутній велетень філософської думки Платон. Так, з «Апології Сократа» [12] (тобто нотаток Платона про вчителя. – *І. Г.*) можна зрозуміти, що являло собою античне суспільство, що складалося з громадян античного міста-полісу, які збиралися разом (на форумі – площі міста, у суді тощо), де кожен міг висловити свою думку, зробити спробу схилити інших на свій бік. Внаслідок цього формувалася суспільна думка, приймалися колективні рішення, які влада мала обов'язково виконувати. У зв'язку з проблематикою, яка нами вивчається, закономірно з'ясувати саме тут, за допомогою чого формується суспільна думка, який інструментар застосовують ті, хто виступає на суді, форумі тощо. Так, Платон у своїх нотатках про вчителя наводить такий приклад: громадянин афінського суспільства вважає, що жити слід заради слави та багатства, а Сократ на суді намагається довести, що заради істини та добродійства. Цей пересічний громадянин полісу вважає, що смерті неодмінно слід боятися, а Сократ твердить, що смерть – благо. Який висновок у руслі герменевичної проблематики можемо зробити ми, нинішні дослідники? По-перше, основним «інструментарем» Сократа є судження, за допомогою якого мудрець ілюструє інше бачення оточуючого світу в цілому й себе в ньому. Особливо хочеться підкреслити, що це саме *інше*, тобто відмінне, неоднакове судження, оскільки більшість вчених, що займаються проблемою герменевтики, однастайно стверджують, що до часів античної культури судження не існували через їх непотрібність. Такий стан справ, на їх думку, продиктований однаковістю колективного бачення, заданого конкретними схемами під загрозою негайного остракізму (покарання) [16,

с. 129–130]. По-друге, судження стали потрібні за умов формування юридичного мислення античного суб'єкта й на початковому етапі мало форму « $A \in B$ », тобто люди – смертні, Боги – безсмертні. По-третє, наведене судження містить логічну можливість переходу до суджень більш високого порядку, які дають змогу переходити від одних уявлень до інших (наприклад, на підставі знання, що « $A \in B$ », а « $B \in C$ » утворюється нове судження « $A \in C$ ». Повертаючись до прикладу з «Апології Сократа», філософ, висловлюючи своє судження, відмінне від судження загалом про смерть, що є благом, наводить інші судження про те, що з настанням смерті людину поглинає солодке марево, перебуваючи в якому вона може вільно спілкуватися з Богами, і схиляє слухачів до судження про смерть як про благо. У такий спосіб можемо прослідкувати на прикладі формування античних суджень зачатки мисленнєвої діяльності, яка становить квінтесенцію герменевтики. Розквіт античного мислення та його складової частини юридичного мислення на підставі формування власних суджень й переконання в них інших мав у собі приховану небезпеку формування невиправданих, протирічних чи взагалі хибних суджень, а тому виникла необхідність систематизації правил формування суджень, підкорення цієї діяльності певним настановам, порядку (саме це ми називаємо зараз законами логіки. – *I. Г.*). Першу спробу побудувати такі правила зробив учень школи Платона і вчитель Александра Македонського Арістотель у своєму трактаті «Об истолковании», що зберіг актуальність і для сьогодення. Цікаво визначити юридичний статус процедури формування суджень з використанням загальноприйнятих правил і настанов, який дорівнював прийняттю законів; формуючи судження за правилами, особа обмежувала себе, узгоджуючи власні судження із загальноприйнятою нормою.

Евристичний добуток Платона (справжнє ім'я Арістокл) універсальний за своєю природою, оскільки філософа цікавили різні явища як на макрорівні, так і на мікрорівні. Беззаперечною за своїм значенням є авторська концепція «правдоподібного міфу», що, будучи фундаментом доктрини пізнання за Плато-

ном, закладає базис для побудови в майбутньому герменевтичної методології з її практичними настановами задля коректної інтерпретації. Серед діалогів Платона доцільно процитувати текст з «Тімею» стосовно встановлення співвідношення між словом й тим предметом, який воно означає. Отже, якщо предмет існує у наявності, є стабільним і з приводу нього не існує жодних сумнівів і заперечень, то і слову, яке його означає, слід приписати ті ж самі характеристики. Поруч із цим мудрець розмірковує з приводу абсолютності істинності у співвідношенні: явище оточуючого світу (тобто предмет) – слово, що його означає, і доходить висновку, що беззаперечного абсолюту не існує, а значить, правдоподібність співвідношення за своєю сутністю є відносною, тобто у такому разі ми стикаємося не більше ніж з «правдоподібним міфом». Дійшовши такого твердження, мудрець не розчарується, а, навпаки, пояснює таку ситуацію неідеальністю людської природи, а тому шлях до пізнання абсолютного для пересічної людини є закритим від народження, оскільки сам феномен прищезає людини у світ залишається таким, що не піддається осягненню здібностями мисленнєвої діяльності людини. Платон підкреслює значення судження, логічних законів їх створення у процесі формування умовиводів, намагається збагнути стадійність мислення, але не відмовляється від епізодичності у пізнанні. Таким чином, можна говорити про недосконалість людини від народження займатися поясненням, тлумаченням іншим волі богів чи тих явищ світу, що мають божественну природу. Для підтвердження зроблених висновків наведемо з вчення про пізнання Платона таку сентенцію: «... розглядаючи такі явища, як боги, виникнення Всесвіту, ми не можемо досягти в наших розмірковуваннях повністю істинних й абсолютних суджень... ми повинні радіти такому стану справ... оскільки і я, й ви, мої судді, перш за все лише звичайні люди, а тому ми повинні задовольнятися в таких питаннях лише правдоподібним міфом, не вимагаючи більшого...» [13, с. 433]. Слід окремо привернути увагу до того факту, що Платон називає «правдоподібним міфом» знання, яке порівняно з істинним, божественним знанням є не зовсім повним й беззаперечним,

але все ж таки не гірше, ніж будь-яке інше. Гносеологічні розмірковування Платона розгортаються ніби у двомірному просторі де існує абсолютно істинне знання й відносно правдоподібне знання (міф), не зовсім точне й беззаперечне, але доступне не тільки для обраних (богів) [16, с. 139]. Не можна применшувати важливість такої градації в отриманому знанні в ході мисленневих процесів, оскільки вона не втратила своєї актуальності й сьогодні. Природа певних (сакральних за доби античності, божественних з теологічної точки зору й непізнаних з філософської позиції сьогодення) знань є і зараз неоясненою й відносно істинною, але такий їх характер обумовлений у першу чергу фізіологічними властивостями мислення людини. Безумовно, зараз ми торкаємося вкрай цікавої матерії не лише юридичної науки, а й медичної, особливо її психоаналітичної складової, а тому можна з впевненістю говорити, що Платон відкрив широкі обрії для дослідників різних напрямів, не дарма саме концепцією «правдоподібного міфу» захоплювалися видатні філософи й медики-психоаналітики Е. Фромм та К. Юнг.

Розгляд античної філософії не може бути повним й без детального аналізу філософського добутку Арістотеля, заслуги котрого автор статті вже оглядово ілюстрував, але когнітивне завдання цього дослідження полягало у характеристиці перших ідей герменевтичної проблематики, що, як ми побачили, мають спільні риси й перебували у зародковому стані. Розгалужена й ґрунтовна творча діяльність Арістотеля має більш конкретний та практичний характер, більшою мірою стосується саме герменевтичних питань, більш того, саме Арістотель у своїй праці «Об истолковании» заклав підвалини для розробки практичних рекомендацій з метою правильного розуміння, зазначив механізми пізнавальної діяльності, стадійність цього процесу. Таким чином, з впевненістю можна твердити, що досвід цього мислителя у герменевтичній проблематиці становить повноцінне наукове завдання для окремого дослідження, котрому автор вважає за потрібне присвятити окрему статтю. Наукове завдання цієї статті певною мірою можна вважати виконаним. Сподіваємося, що цим

стислим історико-хронологічним екскурсом у добу античності ми залучимо більш широкую аудиторію до наукознавчих пошуків на тлі герменевтичної методології розуміння права.

#### Список використаних джерел

1. Алексеев, С. С. Право на пороге нового тысячелетия: некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи [Текст] : монография / С. С. Алексеев. – М. : Статут, 2000. – 256 с.
2. Аристотель. Этика [Текст] / Аристотель. – СПб. : Б.И., 1908. – 407 с.
3. Аристотель. Сочинения в 4 т. [Текст] / Аристотель. – М. : Изд-во социально-эконом. лит. «Мысль», 1978. – Т. 2. – 593 с.
4. Гетьман, І. В. Концепція правового спілкування: зміст, витоки, перспективи [Текст] : монографія / І. В. Гетьман. – Х. : Право, 2007. – 240 с.
5. Гусев, С. С. Проблема понимания в философии: философско-гносеологический анализ / С. С. Гусев, Г. Л. Тульчинский. – М. : Политиздат, 1985. – 192 с.
6. Козюбра, М. Рівні праворозуміння: антропологічний аспект [Текст] / М. Козюбра // Шоріч. укр. права : зб. наук. пр. / відп. за вип. О. В. Петришин. – Х. : Право, 2010. – № 2. – С. 5–15.
7. Кузнецов, В. Герменевтика и её путь от конкретной методики до философского направления [Электронный ресурс] / В. Кузнецов. – Режим доступа: <http://www.i-u.ru/>.
8. Максимов, С. И. Правовая реальность: опыт философского осмысления [Текст] : монография / С. И. Максимов. – Харьков : Право, 2002. – 328 с.
9. Максимов, С. И. Право и политика: в поисках баланса [Текст] / С. И. Максимов. – Проблемы философии права. – 2003. – Т. 1. – С. 190–195.
10. Малинова, И. П. Эпистемология права [Текст] / И. П. Малинова // Рос. юрид. журн. – 1999. – № 3. – С. 153–159.
11. Петришин, О. В. Проблемы социализации правовой науки [Текст] / О. В. Петришин // Право України. – 2010. – № 4. – С. 133–141.
12. Платон. Апология Сократа [Текст] / Платон. Собр. соч. в 4 т. Т. 1. – М. : Наука, 1994. – 600 с.
13. Платон. Тимей [Текст] / Платон. Собр. соч. в 4 т. Т. 3. – М. : Наука, 1994. – 560 с.
14. Поляков, А. В. Петербургская школа философии права и задачи современного правоведения [Текст] / А. В. Поляков // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 4–23.
15. Рабінович, П. М. Верховенство права з позицій європейсько-міжнародного та українсько-конституційного судочинства [Текст]

- / П. М. Рабінович // Бюл. М-ва юстиції України. – 2006. – № 3 (53). – С. 12–20.
16. Розин, В. М. Генезис права: методологический и культурологический анализ [Текст] / В. М. Розин. – М. : NOTA BENE Медиа Трейд Компания, 2003. – 336 с.
17. Тацій, В. Я. Методологічні проблеми правової науки на етапі формування правової, демократичної, соціальної держави [Текст] / В. Я. Тацій // Методологічні проблеми правової науки : матеріали міжнар. наук. конф. Харків, 13–14 грудня 2002 р. / упорядники М. І. Панов, Ю. М. Groшевий. – Х. : Право, 2003. – С. 3–12.
18. Честнов, И. Л. Диалогическая онтология права в ситуации постмодерна [Текст] / И. Л. Честнов // Правоведение. – 2001. – № 3. – С. 45–52.

Стаття надійшла 23 січня 2013 р.

#### И. В. Гетьман

##### **Истоки и становление теоретических знаний общей теории понимания – герменевтики: идеи философов эпохи античности**

*Исследуется становление знаний о герменевтической проблематике в историко-хронологическом измерении на примере знаний философов эпохи античности. В контексте поставленной проблемы получила детализацию конструкция мыслительной деятельности, определены её этапы, изучены предпосылки, изложены исторические знания по данной проблематике.*

**Ключевые слова:** герменевтическая методология, понимание, познание, мышление, античность.

#### I. V. Get`man

##### **Beginning a theoretical knowledge of theory's understanding – the hermeneutic:ideaes of the antique philosophers**

*The work is devoted to the study of transformations arising in the modern methodological approaches to the definition of the phenomenon of law, in particular the planned comprehensive analysis of the problems of the general theory of understanding – of hermeneutics, with the assistance of historical instruments in chronological gap – the era of antiquity. The relevance and prospects, the author developed areas, due, primarily, social and legal realities of the picture, the reality around us. Trends in the last one, in many ways similar to the pan-European. In this connection I would like to note: a) changes in the*

*production, exchange, sharing and consumption of material goods, and b) the transformation of the socio-economic sphere that led to the formation of the information or the post-industrial society, and c) the acquisition, but along with that, and some dead ends of globalization d) reform in the methodological component of the modern legal science. In the context of a given problem has received detailed structure of mental activity, withdrawn its stages, studied the prerequisites set out historical knowledge on the subject. Analysis of the volume of the formation of ancient philosophical thought on the subject of mapping its provisions hermeneutical directions correctly started with illustration and elaboration of the Sophists, which made it possible to conclude that, with their participation begin to form the first hermeneutical position, but about creating a holistic hermeneutic direction it has do not go. At that time there were only a few techniques, such as paraphrase, context-sensitive translation. In carrying out further research and development, the author comes to thoughts about the presence, as the main «tool» in the process of mental activity – judgment, as an example of illustration of this fact, studied ancient product of the «Apology of Socrates». Using the proposition, Socrates outlines a different vision of the world in general and myself in it. I especially want to emphasize that this is just another, different, unequal judgment, as some scholars of legal hermeneutics, argue that in the time of ancient culture differing judgments are not there because of their uselessness, dictated the same, collective thinking. In addition, it is concluded that the judgment became necessary at the inception of the ancient legal thinking and if they were originally fixed in the form of simple circuits (for example, «A is A»), then later thinking shifted to a higher stage of development and revolution of thought moved to the formula «A is B», «B is C», «A is C» etc. It thus appears stages of formation started thinking activity, which is the essence of hermeneutics. The article finds its reflection argument for the necessity of forming the same rules to create judgments, this subordination of certain statutes and procedures, the author has received support based on our analytical work on the study of life-insurance policies ancient cities. A detailed description of the attempts to create similar rules for the interpretation of the same is given in the study villages. Acknowledging the primacy of Aristotle in this, the author analyzes the recent treatise «About of the interpretation», kept aksiological importance and relevance in our time. This activity allowed us to determine the legal status of the procedure to make judgments, using standard rules and regulations, which was equivalent to the status of the adopted laws. Since forming a judgment on the rules, the individual limit himself, matching his own judgment with the accepted*

*norm. The study of heuristic heritage of Plato led to the conclusion of the universal character of his research, as a philosopher interested in the different phenomena at the micro and macro levels. Conclusive on the value of the philosopher concept of «plausible myth», which is the foundation of the doctrine of knowledge, according to Plato, and as a result, are laying the foundation for building the future of hermeneutical methodology with its practical settings for the correct interpretation. In the study, the author entered the epistemological matter, not only a philosophical and legal, but medical science, especially in its psychoanalytic component, which means that it is safe to say that the ancient philosophers have opened up broad horizons for researchers in different fields, it is not for nothing the concept of «plausible myth» interested famous philosophers, but along with it and practicing physicians psychoanalysts Erich Fromm and Carl Jung.*

**Keywords:** *hermeneutical methodology, understanding, knowledge, thinking, antique.*



УДК 342ю5 (410)+(477)

---

**О. Г. Данильян**, доктор філософських наук, професор, завідувач сектором, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## **Досвід підвищення ефективності функціонування органів державної влади у Великій Британії та можливості його використання в Україні**

---

*Розглядається досвід Великої Британії по впровадженню інноваційних технологій для підвищення ефективності державного управління. Особлива увага приділяється історичним етапам розвитку електронного уряду у Великій Британії, стратегії та принципам діяльності, правовій основі впровадження інноваційних технологій, інфраструктурі, послугам, що надаються бізнес-структурам та громадянам. Робиться висновок про можливість та доцільність використання цієї моделі організації електронного урядування в Україні.*

**Ключові слова:** інформаційне суспільство, електронний уряд, інноваційні технології, органи державної влади, ефективність.

Однією з домінант підвищення ефективності функціонування органів державної влади в умовах формування глобального інформаційного суспільства є використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Особлива роль у цьому процесі відведена глобальній мережі Інтернет, яка все активніше використовується в політичному процесі й забезпечує новими

ефективними засобами управління й взаємодії органи влади, комерційні структури та громадян. Прикладом таких засобів є електронний уряд (e-government), який виступає однією з найважливіших управлінських інновацій кінця ХХ – початку ХХІ ст.

Починаючи з 1998 р. до процесу створення «електронного уряду» долучилася й Україна. Важливим кроком у цьому напрямі стала розробка програми «Електронна Україна», яку було прийнято у 2002 р. Державним комітетом зв'язку та інформатизації. В Україні прийнято вже понад п'ятдесят нормативно-правових актів: законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів, правових актів міністерств і відомств. Ці акти тією чи іншою мірою розглядають питання, пов'язані зі створенням і функціонуванням «електронного уряду» [8, с. 54].

Однак успішне виконання цього складного завдання передбачає не лише залучення внутрішніх резервів і докладання максимальних зусиль з боку України, а й вивчення досвіду провідних країн світу з впровадження інформаційних технологій у сферу державного управління та використання його кращих елементів з урахуванням специфіки та умов нашої держави. Найбільшого розвитку (як теоретичного, так і практичного) основні компоненти інформаційного суспільства набули в країнах Європейського Союзу, у тому числі у Великій Британії. У цих державах не лише ефективно вирішують свої проблеми за допомогою електронного урядування, а й пропонують своїм громадянам більш якісні інформаційні послуги. На наше переконання, досвід впровадження електронного урядування Великої Британії корисний і важливий для України.

Проблематика впровадження інноваційних технологій у сферу державного управління вже стала предметом дослідження в низці робіт, авторами яких є О. Баранов, П. Беспалов, С. Бурас, І. Василенко, М. Вершинін, В. Глушков, М. Демков, С. Дубова, І. Георгієв, А. Данилін, С. Зурідіс, М. Кастельс, Н. Катріс, І. Клименко, С. Кліфт, Г. Литвинов, М. Маклуен, В. Масарік, В. Ніколайчук, В. Ревенко, Р. Столмен, О. Семенов, Е. Талапіна, О. Титаренко, С. Чукут, К. Шеннон та ін. [1–8].

Важливе значення для аналізу політики провідних країн у цій сфері мають документи міжнародних організацій (ООН, ЮНЕСКО та ін.), а також інформаційні матеріали різноманітних Інтернет-сайтів, серед яких необхідно виділити сайт Інституту інформаційного суспільства та сайт «Електронна Україна» [9, 13].

У статті ставиться завдання узагальнити досвід Великої Британії з використання інноваційних технологій для підвищення ефективності державного управління, а також обґрунтувати доцільність та перспективи застосування його в Україні.

Вивчення досвіду створення та функціонування «електронного уряду» європейських країн передбачає розгляд історичних етапів розвитку «електронного уряду», стратегії та принципів діяльності, правової основи, інфраструктури, послуг, що надаються бізнес-структурам та громадянам.

Створення «електронного уряду» у Великій Британії почалося 1957 р., коли в уряді країни був організований Відділ технічної підтримки (TSU), до завдань якого входило виконання оцінок і вироблення рекомендацій з питань використання комп'ютерів, а також залучення на роботу фахівців зі сфери телекомунікацій. У 1972 р. TSU і низка владних груп по застосуванню комп'ютерних технологій окремих департаментів були об'єднані в Центральне комп'ютерне управління (ССА) у складі Департаменту державної служби. На нову установу поклалися завдання надання допомоги у використанні комп'ютерів і комп'ютерної інфраструктури в державних установах і впровадження новітніх досягнень.

У 1980 р. Центральне комп'ютерне управління (ССА) було перейменовано у Центральне комп'ютерне й телекомунікаційне управління (ССТА), а його функції скорочені через ослаблення центральної координації застосування ІТ у державних установах. Основними завданнями ССТА залишилися укладення контрактів зовнішнього підряду на обробку даних державних установ і обслуговування їх телекомунікаційних систем. До 1992 р. ССТА перебувало у віданні Казначейства, а потім було передано у відання Секретаріату Кабінету міністрів (Відділ державної служби).

Уже в жовтні 1994 р. ССТА створило центральний державний веб-сайт [open.gov.uk](http://open.gov.uk) з посиланнями на сайти різних департаментів і управлінь. Крім того, ССТА підтримувало на своїх серверах сайти департаментів і управлінь, не готових до самостійної роботи в Інтернеті. Формування стратегій надання послуг по електронних каналах розпочато в 1996 р., коли уряд опублікував брошуру «Пряме управління», що описує перспективи застосування ІКТ у державних установах і значення цього для громадян та підприємств в цілому [13, 16].

У 1999 р. в документі «Біла книга модернізації державного управління» (Modernising Government White Paper) концепція модернізації державних служб була сформульована більш детально [14]. У ній йшлося про готовність використовувати нові технології для створення додаткових можливостей і розширення вибору у сфері надання державою послуг громадянам і підприємствам. При Секретаріаті Кабінету міністрів був створений Відділ уповноваженого з питань електронних технологій (Ое), завданням якого, зокрема, було забезпечення політичного керування роботою на шляху досягнення поставлених цілей у сфері електронної торгівлі, електронного уряду й інформаційного співтовариства у всіх державних установах. До складу Відділу уповноваженого з питань електронних технологій (Ое) був також включений Центральний відділ ІТ (СІТУ).

У вересні 2004 р. Відділ уповноваженого з питань електронних технологій був замінений Відділом електронного уряду Секретаріату Кабінету міністрів, сфера компетенції якого обмежена питаннями надання послуг в електронному середовищі й модернізації державного механізму. Компетенцію Відділу уповноваженого з питань електронних технологій (Ое) з більш широких питань інформаційного співтовариства новий відділ не успадкував.

На початку 2005 р. створена Рада керівників служб ІТ, до складу якої ввійшли 30 керівників служб ІТ різних державних установ, починаючи з федерального і закінчуючи місцевим рівнем, включно з поліцією й Державною службою охорони здоров'я. Мета цього кроку полягала в підвищенні ролі керів-

ників служб ІТ державних установ і результативності державних проєктів у сфері ІТ. Саме Рада керівників служб ІТ, яка підпорядковувалася безпосередньо Секретаріату Кабінету міністрів контролює у Великій Британії створення систем «електронного уряду» на стратегічному рівні. Відповідальність за розробку систем «електронного уряду» лежить на Групі надання послуг і перетворень (DTG; раніше – Відділ з питань електронного уряду) Секретаріату Кабінету міністрів, що тісно співробітничав з Радою керівників служб ІТ [11].

Головним завданням Ради керівників служб ІТ і їх підлеглих, яке Прем'єр-міністр поставив перед ними, є «застосувати ІТ до перетворення Уряду в діловому дусі так, щоб ми могли працювати краще й ефективніше». Завдання Ради керівників служб ІТ полягають у удосконалюванні надання державних послуг населенню й закладці основ стійкого перетворення уряду в діловому дусі в довгостроковій перспективі. Рада є центром співробітництва фахівців ІТ всіх державних установ; поєднує представників державного сектора в широкому розумінні (центрального уряду, місцевих органів влади, установ системи внутрішніх справ і охорони здоров'я); розробляє й доводить до глав служб ІТ всіх державних установ поточні плани у сфері перетворення державної машини й створення умов для переходу на електронні рейки; узгоджує загальні плани з можливостями конкретних установ.

Що стосується концепції та головних принципів впровадження «електронного урядування» у Великій Британії, то вони ґрунтуються на положеннях «Білої книги модернізації державного управління» (Modernising Government White Paper) та оформлені у «Стратегічну концепцію обслуговування суспільства в інформаційну добу» («E-citizen, e-business, e-government. A strategic framework for public service in the Information Age») [14]. Основна мета концепції полягає в конкретизації процесу переходу уряду до Інформаційної доби. У програму включені такі питання: структура і перелік послуг, які необхідно запровадити для звичайних користувачів та неурядових організацій; розширення спектру послуг, які надаються органами влади;

забезпечення максимального охоплення населення урядовими послугами; покращення ефективності користування інформацією; визначення конкретних заходів щодо реалізації всіх змін, необхідних для впровадження концепції [2, с. 12–14].

Досвід свідчить про те, що громадяни при взаємодії з урядом переслідують передусім власні інтереси і при цьому бажають, щоб наданий їм сервіс був високоякісним, а способи його надання – доступними і зручними. Населення, як правило, не цікавить організаційна структура уряду, які функції має та чи інша державна установа, як ці функції розподілені між ними та між центральними і місцевими органами влади. Отже, необхідно сформулювати стратегічний план партнерства державних структур різних рівнів щодо надання адміністративних послуг у найбільш розумний і раціональний спосіб для споживачів, спираючись на реалії навколишнього середовища та нові способи здійснення комерції.

Урядова стратегія Великої Британії передбачає розвиток і використання всіх електронних видів надання послуг. Це означає, що послуги можуть надаватися через Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення, спеціальні центри. Водночас електронний сервіс не виключає й можливості особистого контакту. Певну стурбованість у фахівців викликає проблема задоволення специфічних та індивідуальних потреб людей, а тому і передбачається створення бізнес-порталів для малих та середніх підприємств та особистих домашніх веб-сторінок для окремих громадян [3, с. 87–89].

Слід розглянути чотири рівні «електронної» взаємодії, що виділяються у країнах західної демократії, на прикладі Великої Британії: I рівень – взаємодія державних установ із громадянами, II – громадян із бізнесом, III – державних установ із постачальниками та IV – державних установ між собою. Ці рівні позначені аббревіатурами: G2C, C2B, G2B, G2G.

*Взаємодія державних установ із громадянами (G2C)* стосується таких сфер життя громадян, як оподаткування, інформування, охорона здоров'я, освіта. Збільшення сфер взаємодії, зручність, зниження вартості послуг, підвищення персональної

спрямованості послуг, підвищення рівня інформованості населення про спектр послуг та політику державних органів, підвищення рівня демократії та відкритості суспільства.

*Взаємодія громадян із бізнесом (C2B)* охоплює підтримку програм розвитку, регулювання, оподаткування, а також прискорення взаємодії, зменшення вартості послуг, спрощення управління.

*Взаємодія державних установ із постачальниками (G2B)* – це, перш за все, електронні послуги, зниження вартості послуг, покращення управління ресурсами.

*Взаємодія державних установ між собою (G2G)* – це, зв'язки між міністерствами та агентствами, центральною та місцевою владою, а також між окремими політиками. Підвищення достовірності даних та ефективності їх використання, зменшення вартості послуг, покращення застосування баз даних, удосконалення системи державного управління [13].

Таким чином, нові способи комерції у Великій Британії змінюють взаємовідносини між громадянами та урядом. Оскільки доступ до інформації гарантується законом про свободу інформації, усі урядові організації повинні відповідально ставитись до запитів споживачів. Водночас важливо гарантувати захист персональних даних та комерційної інформації. Особливе місце відведено питанню взаємодії уряду з громадянами, оскільки зменшення вартості зв'язку створює підґрунтя для зміни життєвих умов більшості населення.

Проте трансформація традиційних видів взаємодії уряду із громадянами у цифровій формі не повинна породжувати соціальну нерівність. У зв'язку із цим уряд Великої Британії зобов'язаний сприяти зменшенню цифрового розшарування суспільства. Для цього проводиться цілеспрямована політика у сфері підвищення комп'ютерної грамотності, створення навчальних центрів і покращення умов для підвищення кваліфікації персоналу у сфері інформаційних технологій, у тому числі через забезпечення доступу до національної освітньої мережі та мережевої бібліотеки держави. Подолання цифрового бар'єра передбачає не лише підвищення комп'ютерної кваліфікації та

забезпечення доступу до інформаційних ресурсів. Окремі громадяни не бажають або ж не мають можливості стати безпосередніми користувачами нових технологій. Однак ця стратегія враховує і цю категорію громадян. Прем'єр-міністр Великої Британії вважає, що модернізований, ефективний уряд зобов'язаний підтримувати новітні досягнення та розробки в електронному бізнесі. Розглянуті стратегічні принципи покликані сприяти реалізації цих намірів шляхом реструктуризації комерційної діяльності уряду та впровадження нових технологій [5].

Основні положення стратегії уряду Великої Британії спрямовані на сприяння інноваціям у сфері надання послуг громадянам. Однак єдиної моделі розвитку електронної комерції в органах влади поки що не створено. Окремі моделі розроблені лише для певних міністерств і агентств відповідно до їх функцій та кола споживачів.

Доречно зупинитися на дебюрократизації державної влади. Новий державний менеджмент у Великій Британії виник як парадигма радикального реформування державного сектора, впровадження якої було розпочато урядом консерваторів у 1979 р. і по-суті триває й донині. Сьогодні ця державна політика спрямована на пошуки протидії «традиційному державному управлінню», яке розглядається як надмірно бюрократизоване і централізоване, неефективне, повільне в питаннях задоволення потреб населення, як наслідок, неспроможність держави надавати населенню якісні послуги та фінансувати їх у належних обсягах; зменшення надмірного і монопольного впливу держави на економічний розвиток країни.

Особливість дебюрократизації у Великій Британії полягає у зменшенні розміру державного сектора, підвищенні його ефективності та дієвості шляхом проведення приватизації, дерегуляції та мінімізації ролі держави, запровадження ринкових механізмів у практику державного управління, спрощення процедури розгляду питань державними органами, підвищення гнучкості і швидкості прийняття ними рішень [16].

Проведені у межах дослідження аналіз та узагальнення низки зарубіжних джерел дають підстави виокремити такі дві осно-



вні стратегії реформування державного сектора Великої Британії: стратегія маркетингу (впровадження в діяльність органів державної влади концепцій відкритої ринкової конкуренції) та стратегія мінімізації (скорочення чисельності державних службовців і бюджетних видатків на утримання органів державного управління).

З огляду на наведене досвід реформування державного сектора на прикладі Великої Британії дає змогу зробити висновок, що з розвитком демократії і в умовах становлення глобального інформаційного суспільства ефективно державне управління неможливе без використання сучасних інноваційних технологій, які здатні забезпечити інформаційну взаємодію всіх гілок влади як між собою, так і з суспільством. Провідні країни світу розробили міжнародні і національні програми адаптації урядів до умов інформаційного суспільства, а найрозвиненіші з них започаткували і успішно реалізують національні програми під умовною назвою «електронний уряд», враховуючи принцип більшої відвертості і підзвітності урядів суспільству. Основною метою виконання цієї концепції є побудова «електронної держави» як єдиної системи, зусилля якої спрямовані на досягнення балансу інтересів держави, суспільства і бізнесу.

#### Список використаних джерел

1. Баранов, О. І. Електронний уряд в Україні? Буде! Коли? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dt.ua/articles/26881>
2. Василенко, И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия [Текст] : учеб. пособие / И. А. Василенко. — Изд. 2-е, перераб. и доп. — М. : Изд. корпорация «Логос», 2001. — 200 с.
3. Вершинин, М. С. Политическая коммуникация в информационном обществе [Текст] / М. С. Вершинин. — СПб. : Изд-во В. А. Михайлова, 2001. — 253 с.
4. Голобуцький, О. П. E-Ukraine. Інформаційне суспільство: бути чи не бути [Текст] / О. П. Голобуцький, О. Б. Шевчук. — К. : Атлант UMS, 2001. — 180 с.
5. Зенков, М. Ю. Зарубежный опыт управления: государственная служба [Текст] : учеб. пособие / М. Ю. Зенков. — Новосибирск : НГАУ, 2004. — 130 с.

6. Кліменко, І. В. Технології електронного урядування [Текст] / І. В. Кліменко, К. О. Линьов. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 192 с.
7. Кращі практики впровадження електронного урядування: зарубіжний досвід [Текст] / авт. кол.: К. Синицький, Я. Олійник, М. Міхальова та ін. ; за заг. ред. С. А. Чукут, О. В. Загвойської. – К., 2010. – 144 с.
8. Масарік, В. Застосування новітніх технологій у місцевих органах влади [Текст] / В. Масарік // Аспекти самоврядування. – 2006. – № 5 (37). – С. 53–60.
9. Програма «Електронна Україна» (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.stc.gov.ua/\\_info](http://www.stc.gov.ua/_info)
10. Bovens, M. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control [Текст] / M. Bovens, St. Zouridis // Public Administration Review. – 2002. – Vol. 6. – № 2. – P. 25–46.
11. Bouras, C. An electronic voting service to support decision-making in local government [Текст] / C. Bouras, N. Katris // Triantafillou Telematics and Informatics, 2003. – 257 p.
12. Clift, St. The E\_Democracy E\_Book: Democracy is Online 2.0. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.publicus.net>.
13. IDC анализ электронных госуслуг в ведущих странах и место РФ в рейтинге.doc [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economy.gov.ru/niokr/materials.jsp?uuid>.
14. Modernising Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.archive.official-documents.co>.
15. Moran, M. Politics and Governance in the UK [Текст] / Michael Moran. – UK : London, Palgrave Macmillan, 2005. – 576 с.
16. Public Sector Employment [Electronic resource] / LABORSTA, International Labour Office database on labour statistics operated by the International Labour Organisation's Department of Statistics. – Access Mode : <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>.

*Стаття надійшла 7 лютого 2013 р.*

**О. Г. Данильян**

**Опыт повышения эффективности функционирования органов государственной власти в Великобритании и возможности его использования в Украине**

*Рассматривается опыт Великобритании по внедрению инновационных технологий для повышения эффективности государственного управления. Особое внимание уделяется историческим*

*этапам развития электронного правительства в Великобритании; стратегии и принципам деятельности; правовой основе внедрения инновационных технологий; инфраструктуре; услугам, которые предоставляются бизнес-структурам и гражданам. Делается вывод о возможности и целесообразности использования такой модели организации электронного управления в Украине.*

**Ключевые слова:** *информационное общество, электронное правительство, инновационные технологии, органы государственной власти, эффективность.*

**O. G. Danilyan**

### **The Experience of Increase of Efficiency of Functioning of Public Authorities in Great Britain and Possibility of its Use in Ukraine**

*It is mentioned in the article that one of the basic dominants of increase of efficiency of functioning of public authorities in the conditions of formation of a global information society is the use of informational and communication technologies (ICT). The special role in this process belongs to the Internet which used is more actively in the political process and provides the effective management and interaction of authorities, commercial structures and citizens with the new means. An example of such means is the electronic government (e-government) which acts as one of the major administrative innovations of the end XX and the beginnings of XXI century.*

*Since 1998 the process of «the electronic government» creation has started in Ukraine. However the successful achievements of this goal provides not only application of internal reserves and the maximum efforts from Ukraine, but also studying of experience of the world leading countries in introduction of an information technology in the sphere of government and use of its best elements taking into account the special features and conditions of our state. According to the author, the information society is most developed in the countries of the European Union, and the Great Britain.*

*In this connection, the attempt to generalise the experience of Great Britain in using innovative technologies to increase the efficiency of state government is made in the article, and also the prospects of application of this experience in Ukraine are considered.*

*The historical stages of development of «the electronic government» in the Great Britain, the strategy and principles of its functioning, legal base, infrastructure, and services provided for «the electronic government» to business*

*and citizens are considered. It is mentioned that the main objective of «the electronic government» creation in Great Britain is to achieve of balance of interests between the state, society and business.*

*The conclusion is made that with the development of democracy and in the conditions of global information society formation the effective government is impossible without use of modern innovative technologies which are capable to provide information interaction of all branches of the power, as among themselves, and with a society. It is offered to use the elements of the British model of the organisation of the electronic government in the process of creation of the electronic government in Ukraine.*

**Keywords:** *information society, electronic government, innovative technologies, public authorities, efficiency.*

---

**Окладна М. Г.**, кандидат історичних наук, доцент Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;

**Якименко Х. С.**, кандидат юридичних наук, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

## **Ідеї розбудови наднаціональної Європи в політико-правовій думці XVII – початку XX ст.**

---

*У статті аналізується розвиток політико-правових поглядів європейських мислителів на процес об'єднання держав Європи протягом XVII – початку XX ст. Увага акцентується на пропозиціях, які були висунуті і концептуально обгрунтовані у вказаний період і які були використані в другій половині XX ст. після офіційного започаткування процесу європейської інтеграції, що привів до розбудови наднаціонального за своєю правовою природою Європейського Союзу.*

**Ключові слова:** європейська інтеграція, Європейський Союз, Сполучені Штати Європи, Новий час.

Європейська інтеграція і Європейський Союз як найбільш вагомий її здобуток справедливо вважається однією з найцікавіших і складних проблем наукових досліджень. У вітчизняній і зарубіжній літературі сформувалося кілька головних підходів до дослідження проблеми [16, с. 148–266], однак жоден з них не дозволяє однозначно визначити правову природу Євросоюзу.

Тому, хоча аналізу ЄС присвячені численні фундаментальні наукові праці [4; 5; 14; 9; 17; 11; 18], питання визначення його правової природи й досі залишається найбільш дискусійним в юридичній науці. Єдине, що можна стверджувати в цій ситуації, так це те, що ЄС є організацією, правова природа якої характеризується значним ступенем наднаціональності. Вирішенню питання конкретизації правової природи ЄС сприяє використання історичного методу, який допомагає відтворити розвиток теоретичних і концептуальних дискусій на різних стадіях інтеграції, а відтак зрозуміти, під впливом яких теорій і концепцій відбувалося формування ЄС [2, с. 17].

Стосовно визначення моменту, з якого починається відлік інтеграції в Європі, серед науковців немає єдності в поглядах. Це пояснюється тим, що теоретична і практична конструкція об'єднаної Європи складалася поступово, відповідно до усвідомлення об'єктивної потреби в зміні бачення змісту і призначення держави і створюваних інтеграційних інститутів [15, с. 82]. Інтеграційний процес у різних сферах суспільного життя започатковувався в різний час і розвивався з різною швидкістю, що створює труднощі для здійснення його періодизації. З очевидністю можна стверджувати лише те, що момент офіційного започаткування інтеграції прийнято пов'язувати з проголошенням Декларації Шумана (1950 р.) і створенням Європейського співтовариства з вугілля та сталі (1951 р.). Разом з тим, якщо необхідно дослідити витоки ідей і принципів, які покладені в основу чинної моделі Євросоюзу, то, безумовно, слід вдатися до аналізу еволюції поглядів європейців на об'єднавчий процес.

Ідея об'єднаної Європи має широкий діапазон і тривалу історію. М. Тетчер, розмірковуючи над ідеєю «Європи», доходить висновку, що вона завжди була певним міфом, що, однак, не робить її менш впливовою. Причина цієї ситуації криється в тому, що в умах більшості людей цей міф асоціюється з цивілізованим способом життя. М. Тетчер особливо наголошувала на тій обставині, що «Європейська ідея, схоже, може практично необмежено видозмінюватися. У цьому і є її привабливість» [12].

В епоху Нового часу були запропоновані нові концептуальні підходи до об'єднання Європи, використані на практиці під час офіційного започаткування європейської інтеграції у другій половині ХХ ст. Цивілізаційні зрушення, які відбулися в цей період, прийнято називати модернізацією, під якою розуміють складний багатогранний процес, який охопив усі сфери життєдіяльності європейських держави. Цілком закономірно, що в цих умовах ідея об'єднання європейських народів остаточно втрачає ідентифікацію з християнством і починає розвиватися як світська концепція.

Питання війни і миру в усі часи були однією з глобальних проблем людства. При цьому ідея миру, яка зародилася в давнину, у процесі державно-правового розвитку зазнала певної еволюції, набуваючи нових рис і змісту. Гуманісти епохи Відродження наповнили її етичним змістом, проголосивши цінність світу для всіх людей незалежно від їх національної чи релігійної приналежності. У XVII–XVIII ст., зазначає В. А. Ні, ідея миру збагатилася розробками раціоналістичної філософії і на тлі сформованої на той час міжнародної політичної системи отримала механізми своєї реалізації у вигляді раціонального міждержавного договору й утворення міжнародного арбітражного суду [7, с. 3–4], що стало новим кроком на шляху інтеграції європейських держав.

Принципово новим підходом в концептуальних пошуках вирішення проблеми війни і миру, а також у розробці шляхів європейського об'єднання стала ідея запровадження міжнародного суду або «трибуналу світу», яку вперше запропонував Я. А. Коменський у трактаті «Загальна рада людському роду» (1670 р.). Ідея була сприйнята й отримала концептуальний розвиток у роботах В. Пенна, І. Бентама, Ш. де Сен-П'єра. Разом з тим ці та деякі інші автори не обмежилися розробкою питання про міжнародний суд, а зробили свій внесок у вирішення питання про організацію і функціонування об'єднаної Європи [5, с. 33–46].

У. Пенн виклав своє бачення організації та функціонування інтеграційного об'єднання в «Есе про сучасний і майбутній мир в Європі», в якому передбачив можливість організації Європей-

ської ліги або конфедерації за участю Московії та Туреччини з метою забезпечення миру на континенті. Його проект цікавий не лише тим, що передбачав створення представницького органу європейських держав (конгресу, парламенту, верховної ради або палати), але й тим, що вперше передбачив можливість запровадження принципово нового механізму прийняття рішень – кваліфікованою більшістю голосів (3/4), а також застосування сили у певних випадках [8]. Достатньо детальну розробку проекту інтеграції європейських держав можна зустріти і в «Проекті вічного миру в Європі» Ш. де Сен-П'єра, який розглянув проблеми укладення договору щодо створення європейської конфедерації, її складу, завдань, компетенції, механізмів прийняття рішень та фінансування спільних витрат [10]. У своїй роботі він вивів витоки європейської єдності з політичної та правової спадщини минулого, зокрема законів Юстиніана і Священної Римської імперії, спільності нравів, звичаїв, релігії, науки і знань. У його проекті передбачалося створення європейської конфедерації дев'ятнадцяти європейських християнських держав незалежно від їх конфесії. Проект містив відповідь на питання про можливий склад конфедерації, її завдання, компетенцію, механізм прийняття рішень і вирішення спорів, принципи фінансування загальних витрат, порядок застосування примусу до держав-порушниць. Незважаючи на те, що проект мав досить деталізований характер, у цілому він викликав скептичні оцінки сучасників.

Ідею загального миру і європейського об'єднання поділяв також І. Кант. Його праця «До вічного миру» (1795 р.) являє собою найбільш повний, системний, структурований розгляд ідеї миру у філософському і політико-правовому аспектах, що ввібрала в себе всі розробки мислителів попередніх епох і справила вплив на подальший розвиток ідеї миру й її втілення на практиці [7, с. 4].

У 1751 р. Вольтер виклав власне бачення об'єднаної Європи. На його думку, це має бути єдина республіка, розділена на провінції, одні з яких – монархії, а інші – змішані політичні системи. При цьому всі провінції управляються на основі загальних принципів загального права і політики [6].



І. Бентам, викладаючи своє бачення об'єднаної Європи, вказував на необхідність створення єдиних органів влади і насамперед Європейської асамблеї, єдиної армії і розробки загальносоюзного законодавства [1].

Особливу роль в історії розвитку європейської інтеграції відіграли численні демократичні проекти європейського об'єднання, які вперше з'являються у ХІХ ст., але матеріалізуються переважно у ХХ ст. Історикам невідомо, кому саме належить авторство ідеї Сполучених Штатів Європи – Дж. Мадзіні чи К. Каттанео. Достеменно тільки відомо, що вперше офіційно цей термін використав В. Гюго 21 серпня 1849 р. на засіданні ІІІ міжнародного конгресу миру у Парижі. Хоча Дж. Мадзіні, Дж. Гарібальді, В. Гюго та інші діячі європейського революційно-демократичного руху і не виробили практичних пропозицій щодо втілення виголошеної мети, однак не варто применшувати значення їх розробок – вони дали потужний інтелектуальний поштовх і натхнення тим політичним діячам ХХ ст., які виявилися готовими втілити ці ідеї на практиці. Саме демократичні ініціативи європейських громадських рухів у період з 1924 по 1950 р. [4, С. 78–93] сприяли впровадженню у свідомість європейців думки про необхідність створення на добровільних засадах об'єднаної Європи. Політичний вибір, який було зроблено протягом цього періоду, не лише відкрив шлях до створення Європейських Співтовариств, але й визначив загальну тенденцію розвитку інтеграції – поступове створення наднаціонального об'єднання федеративного характеру.

Наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. відбувається зміна уявлень про форму і цілі європейського об'єднання. Так, А. Леруа-Больє в 1900 р. запропонував створити унію або асоціацію європейських держав (крім Великобританії та Росії) для надання сприяння в питанні вирішення протиріч у політиці колонізації. При цьому як модель для такої унії пропонувався Німецький союз до 1866 р. або Швейцарський союз до 1848 р., тобто не федеративна, а конфедеративна модель, яка б дозволила максимально враховувати «національну індивідуальність» європейських держав. Таким чином, А. Леруа-Больє одним з перших

відмовився від формули «Сполучені Штати Європи» на користь конструкції «Європейський союз» [3, с. 61]. На користь конфедеративного об'єднання Європи висловився також Г. Ізамберг. Він вважав, що конфедерація повинна бути республікою, а не монархією; являти собою союз держав, що належать до однієї цивілізації і мають спільні інтереси; влада в ній повинна здійснюватися з урахуванням принципу поділу влади; представницькі органи Союзу повинні організовуватися і функціонувати за принципами суверенної рівності держав і пропорційності представництва їх населення [13, с. 211–215].

Підводячи підсумок аналізу інтеграційних проектів XVII – початку XX ст., слід вказати, що їх провал, як і в епоху Середньовіччя [5, с. 16–32], був обумовлений перш за все тим, що тривалий час розробники інтеграційних проектів не повною мірою усвідомлювали, що розвиток об'єднаної Європи і формування в її межах правової системи – це результат не тільки і не стільки правових ідей, концепцій і навіть права в цілому, скільки політики, економіки, культури та соціально обґрунтованих рішень політичного керівництва і суспільства в цілому. Доки в основу об'єднаного проекту не будуть покладені зрозумілі всім політично, економічно та соціально мотивовані положення, що відображають нагальні потреби та інтереси держав, важко було розраховувати на успіх його реалізації. Саме національні інтереси держав визначали і визначатимуть їх готовність до обмеження свого суверенітету заради участі в інтеграційному об'єднанні. Аналіз показує, що в процесі становлення та розвитку об'єднаної Європи визначальну роль відігравали ідеї, які мали не виключно юридичний характер, а були зумовлені і тісно перепліталися на рівні доктрин і концепцій з ідеями, що відображають інтереси соціально-політичного та економічного плану.

Хоча згадані проекти на момент їх викладення виглядали утопічними, оскільки не мали жодного шансу бути реалізованими свого часу, вони мають певну як теоретичну, так і практичну цінність. Їх зміст засвідчує, що ідея добровільного договірної об'єднання європейських держав в союзну організацію набагато старіша, аніж прийнято вважати, – вона уходить своїм

корінням у часи середньовіччя і концептуально оформлюється в епоху Нового часу. Такі революційні навіть для сучасного етапу інтеграційного процесу ідеї, як перетворення Європейського Союзу на наднаціональне утворення федеративного або конфедеративного характеру; обов'язковість рішень союзних органів для всіх держав членів; обрання наднаціонального законодавчого органу і глави союзу, наділеного реальними повноваженнями, – це винахід не сучасних політиків, а добре усвідомлена попередниками сучасних європейських інтеграторів умова забезпечення життєздатності та функціональності створюваного об'єднання.

#### Список використаних джерел

1. Бентам, И. План всеобщего и вечного мира [Текст] / И. Бентам // Трактаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. – СПб. : Алетей, 2003. – С. 173–204.
2. Грицяк І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні застави [Текст] / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2006. – 398 с.
3. Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – 352 с.
4. Европейская интеграция: проблемы теории и практики [Текст] : монография / под ред. И. В. Яковюка, А. К. Сквикова. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. – 279 с.
5. Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу [Текст] : монографія / за заг. ред. І. В. Яковюка. – К. : Ред. журн. «Право України» ; Х. : Право, 2013. – 208 с. (Наук. зб. «Академічні правові дослідження». Дод. до юрид. журн. «Право України» ; вип. 14).
6. История объединенной Европы / составители: П. Пальк, В. Маде, Э. Симпсон, Л. Яаансалу. – С. 8 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.edk.edu.ee/ul/el\\_opik\\_r.pdf](http://www.edk.edu.ee/ul/el_opik_r.pdf)
7. Ни, В. А. Идея мира в европейской политической мысли Нового времени : генезис и эволюция [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 / Вера Александровна Ни. – М., 2002.
8. Пенн, У. Опыт о настоящем и будущем мире в Европе путем создания европейского конгресса, парламента или палаты государств [Текст] / У. Пенн // Трактаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. – СПб. : Алетей, 2003. – С. 115–135.

9. Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – 220 с.
10. Сен-Пьер, Ш. И. (де) Избранные места из проекта вечного мира. В изложении Ж.-Ж. Руссо. 1760. пер. с фр. [Текст] / Ж.-Ж. Руссо, Ш.И. де Сен-Пьер // Трактаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. – СПб. : Алетейя. 2003. – С. 136–161.
11. Трихлеб, К. А. Европейская интеграция – основа сближения политических и правовых систем Украины и ЕС [Текст] // PolitBook. – 2012. – № 4. – С. 163–170.
12. Тэтчер, М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира [Текст] / пер. с англ.; М. Тетчер. – М. : Альпина Паблишер, 2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://society.polbu.ru/thatcher\\_government/ch69\\_all.html](http://society.polbu.ru/thatcher_government/ch69_all.html)
13. Чубарьян, А. О. Европейская идея в истории. Проблемы войны и мира [Текст] / А. О. Чубарьян. – М. : Междунар. отношения, 1987. – 352 с.
14. Якименко, Х. С. Европейский Союз: правовая природа объединения [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Христина Сергіївна Якименко – Х., 2009. – 229 с.
15. Яковюк, І. В. Історичні передумови і основні етапи європейської інтеграції [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 4. – С. 82–92.
16. Яковюк, І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз [Текст] : монографія / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 760 с.
17. Яковюк, І. В. Европейский Союз: в поисках оптимального сочетания национальных и наднациональных интересов [Текст] / І. В. Яковюк // PolitBook. – 2012. – № 3. – С. 156–170.
18. Yakovyuk, I. V. Imperial Model as a Basis for Development of the European Union at the Present Stage [Текст] / I. V. Yakovyuk // WEST-OST-REPORT : International Forum for Science and Research (Berlin). – 2012. – № 4. – P. 86–95.

*Стаття надійшла 12 лютого 2013 р.*

**М. Г. Окладная, К. С. Якименко**  
**Идеи построения наднациональной Европы**  
**в политико-правовых взглядах XVII – начала XX в.**

*В статье анализируется развитие политико-правовых взглядов европейских мыслителей на процесс объединения государств Европы на протяжении XVII – начала XX в. Отмечается, что в эпоху Просвещения идея объединения европейских народов окончательно утрачивает идентификацию с христианством и развивается в дальнейшем как сугубо светская концепция, что обусловило изменения*

*некоторых подходов к содержанию интеграционных проектов по сравнению с проектами периода Средневековья.*

*На примере анализа взглядов выдающихся философов того времени показано, с одной стороны, существование определенной преемственности во взглядах на институциональную модель проектируемого объединения, в частности, поддержка наднационального характера межгосударственного союза (республиканская форма правления, что не исключало сохранения монархического правления в отдельных государствах-членах; создание высшего представительского органа, наделенного законотворческими полномочиями; принятие решений квалифицированным большинством голосов; создание интеграционного права; формирование объединенной армии), а с другой – сохранение отличий в подходах к вопросу определения его правовой природы (федеративный, конфедеративный, наднациональный характер, ассоциация или уния государств).*

*В условиях исключения из концепции интеграции идеи христианской общности европейских народов как идейной предпосылки объединения народов Европы впервые поднимается вопрос о том, что лежит в основе идентификации создаваемого европейского межгосударственного объединения. Высказывается мнение о том, что европейское единство должно опираться на политическое и правовое наследие прошлого, в частности, на римское право, общность нравов, обычаев, религии и науки. Однако в целом такой аспект интеграции не получил своего развития на данном этапе.*

**Ключевые слова:** европейская интеграция, Европейский Союз, Соединенные Штаты Европы, Новое время.

**M. G. Okladnaya, K. S. Yakimenko**

**The idea of building a supranational Europe in political and legal views  
in XVII – beginning of XX century**

*In the article analyzes the development of the political and legal views of European thinkers on the process of unification of the states of Europe during XVII – beginning of XX century. It is noted that in the Enlightenment idea of unification the European nations finally loses identification with Christianity and develops in the future as a purely secular concept, which resulted in changes to the content of some of the approaches of integration projects as compared with projects of the Middle Ages.*

*By the example of analyzing look outstanding philosophers of the time shown on the one hand, the existence of a certain continuity in their views on the*

*institutional model of the projected union, in particular support for supranational interstate union (republican form of government that does not preclude the retention of monarchical rule in the individual Member States, the creation of a higher representation body charged with lawmaking powers, decision-making by qualified majority vote, the creation of the integration law, the formation of the united army) , and on the other – to save the differences in approach in determining its legal nature (federal, confederal, supranational, association or union of states).*

*In conditions exclusion of the concept of integrating the ideas of the Christian community of European nations for the association of ideas as the people of Europe for the first time raises the question of what is the basis of the identification new forming European intergovernmental association. It has been suggested that European unity must be based on the political and legal heritage of the past, particularly in the Roman law, common manners, customs, religion and science. However, in general, this aspect of the integration is not received its own development at this stage.*

*As a result the conclusion is stated that although the ideas that have been put forward and conceptually grounded in the specified period, were not their incarnation in practice, yet are not only theoretical but also practical value because they were subsequently implemented in the second half the twentieth century. after the official establishment of the European integration process, which led to the construction of a supranational by the legal nature of the European Union.*

**Keywords:** *European integration, European Union, United States of Europe, Modern Period*

---

**О. З. Панкевич**, кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## Концепція прав людини Руської Православної Церкви: ціннісно-антропологічні аспекти

---

*Стаття присвячена розгляду сучасної православної концепції прав людини. Особливу увагу приділено аналізу «Основ вчення Руської Православної Церкви про гідність, свободу і права людини» 2008 р.*

**Ключові слова:** образ и подобие Божие, цінність і гідність людини, права і обов'язки особистості, православна соціальна доктрина.

Не применшуючи значення інших християнських конфесій у становленні вітчизняної культури, видається можливим погодитися, що історія українського народу переконливо свідчить про особливу роль, яку в його формуванні відіграє східна християнська традиція, важливим етапом розвитку якої в нашій країні стало хрещення Київської Русі князем Володимиром 988 р. Підтвердженням цього є й те, що за даними соціологічних опитувань зараз близько 70 % наших співгромадян вважають себе належними до православної (східної) християнської традиції<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Лист Священного Синоду Української Православної Церкви Київського Патріархату до Президента України Віктора Федоровича Януковича. Опублікував Прес-центр Київської Патріархії 14 травня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cerkva.info/>

Християнство висунуло ідею дуалізму людської природи: з одного боку, людина – творіння Бога, а з другого – соціальна істота. Християнська традиція розуміння кожної окремої особи<sup>1</sup> як абсолютної цінності зробила свій внесок у розвиток уявлень про права людини. Актуальним видається аналіз сучасних підходів християнського вчення про права та обов'язки людини, про її взаємовідносини з суспільством та державою, зокрема в його православних інтерпретаціях.

Серед досліджень, присвячених соціальній доктрині православ'я, слід назвати праці таких вітчизняних та зарубіжних авторів, як С. Гаракас, М. Мчедлов, П. Рабінович, С. Цебенко, Ю. Чорноморець, А. Яннулос та ін. Проте значна частина філософсько-антропологічних аспектів цієї доктрини ще залишається недостатньо висвітленою.

Метою статті є спроба загального огляду ціннісно-антропологічних аспектів концепції прав людини Руської Православної Церкви (далі – РПЦ).

Історично склалося так, що соціальна доктрина Православ'я є значно менш розробленою, ніж католицька чи протестантська. Процес «акумулявання» поглядів, підходів щодо різних аспектів, проблем земного життя людини та їх структурування, трансформації в більш-менш цілісну православну соціальну концепцію інтенсифікувався лише на порозі третього тисячоліття. Головною причиною цього, як видається, стало усвідомлення керівництвом РПЦ необхідності осучаснення доктрини церкви, вироблення власних, заснованих на православній догматиці відповідей на актуальні соціальні виклики ХХ–ХХІ ст., передовсім з огляду на спостережуване зменшення впливу РПЦ на молодь. Окрім цього, вочевидь не можна не вказати й на нагальну потребу розробки конкурентоздатної соціальної концепції за умов, коли інші християнські конфесії (передовсім Римокатолицька Церква (далі – РКЦ) та окремі протестантські деномінації) ось уже кілька десятиліть активно розробляють та

---

<sup>1</sup> Доволі складна проблема співвідношення терміно-понять «особа», «особистість», «персона», «індивід», «людина» тощо заслуговує на окрему увагу і у цій статті висвітлюватися не буде.



пропагують свої позиції з цілої низки питань суспільної моралі і прав людини.

Як слушно зазначає російський релігієзнавець М. П. Мчедлов, «аналіз різнобічного впливу конфесійного інституту на різні сфери особистого і суспільного життя, на поведінкові нормативи людей значною мірою стає предметнішим і цікавішим при його співвіднесенні з такою, що офіційно декларується самою церквою, соціальною доктриною, яка розкриває конфесійне розуміння взаємовідносин церкви з державою, суспільством, у тому числі її позиції з актуальних питань науки, культури, освіти, екології, права, міжнародних відносин тощо. Саме такий випадок – прийняття ювілейним Архієрейським собором РПЦ у серпні 2000 р. «Основ соціальної концепції Руської Православної Церкви» [1].

У межах нашої статті найбільший інтерес становить розділ IV концепції «Християнська етика і світське право», де, зокрема, зазначається: «У сучасній світській правосвідомості одним із домінуючих принципів стало уявлення про невід’ємні права особистості. Ідея таких прав заснована на біблійному вченні про людину як образ та подобу Божу, як онтологічно вільну істоту» (IV.6) [2].

Наріжним каменем християнської антропології є положення про те, що «коли Бог сотворив людину, Він створив її на подобу Божу» (Бут. 5:1).

В той час як західне теологічне мислення наголошує на значенні розуму, інтелекту, волі як найвидатніших ознак цього божественного образу, у східному богослов’ї більший наголос ставиться на значенні свободи й любові, причому за точку відліку беруться любов і сопричастя у свободі й гармонії осіб Святої Трійці.

Другим фундаментальним принципом християнської антропології, що тісно пов’язаний з першим, є віра в те, що Бог є не тільки Творцем, а й Отцем усього людства. Ця ідея знаходить своє неодноразове підтвердження у Новому Завіті (напр., Мт. 6:9; Рим. 1:7) і має пряме відношення до переконаності, що всі люди без винятку є Божими дітьми, а тому – братами й сестрами [3].

Важливо наголосити, що для християнства загалом є характерним використання, так би мовити, «родинної» термінології. На це, зокрема, звернув увагу у своїй праці вірменський правознавець Р. Папаян: «Основні поняття християнства виражені в категоріях сімейного права: Отець, Син, брати, сестри, дід, наречений, любов та ін., невід'ємною частиною християнської символіки є зображення Матері та Немовля» [4]. Як культурно-історичні умови виникнення християнського вчення, так і більш аніж тисячолітня історія церкви як соціального інституту нерозривно пов'язані із традиційним суспільством і низкою базових традиційних цінностей, які опиняються під загрозою в умовах індустріальної модернізації. Чи не найбільш важливою з таких цінностей є сім'я. Звідси, на нашу думку, випливають і найважливіші, найзагальніші християнсько-філософські основи соціального статусу людини, за яких «родинні» стосунки та сімейні цінності поширюються, переносяться на відносини між усіма людьми, навіть не пов'язаними родинними зв'язками («возлюбби ближнього свого»). Християнський ідеал – перетворення всього людства на одну велику та щасливу сім'ю.

В «Основах соціальної концепції...» наводиться оригінальний поділ прав людини на права *внутрішні* та *зовнішні*. «Права на віру, на життя, на сім'ю є захистом заповітних основ людської свободи від свавілля сторонніх сил. Ці внутрішні права доповнюються і гарантуються іншими, зовнішніми – наприклад, правами на свободу пересування, отримання інформації, створення майна, володіння ним та його передачу» [5].

Як зазначається в цьому ж документі, «по мірі секуляризації високі принципи невід'ємних прав людини перетворилися в поняття про права індивідуума поза його зв'язком з Богом. При цьому охорона свободи особи трансформувалася у захист свавілля (доти, допоки воно не шкодить іншим індивідуумам), а також на вимогу від держави гарантій певного матеріального рівня існування особи та сім'ї. У системі сучасного світського гуманістичного розуміння громадянських прав людина трактується не як образ Божий, але як самодостатній суб'єкт. Водночас для християнської правосвідомості ідея свободи і прав людини

нерозривно пов'язана з ідеєю служіння. Права потрібні християнину насамперед для того, щоби, маючи їх, він міг найкращим чином здійснити своє високе покликання до «подоби Божої», виконати свій обов'язок перед Богом і Церквою, перед іншими людьми, сім'єю, державою, народом та іншими людськими співтовариствами» (IV.7) [6].

Аналогічної думки дотримується також і Українська Православна Церква Київського Патріархату, яка в Декларації свого Помісного Собору «Про духовне відродження українського суспільства в умовах глобалізації світу» від 15 липня 2004 року наголошувала: «Разом з тим наявність прав накладає на людину обов'язки перед Богом та іншими людьми, які складають суспільство. Пропаганда безвідповідальної свободи, боротьба за права людини, сполучена із замовчуванням або відкиданням її обов'язків, є однією з основних причин суспільних негараздів» [7].

Тобто згідно з православною християнською традицією права людини мають, так би мовити, «інструментальний» характер, адже є насамперед засобом, інструментом для виконання своїх обов'язків (а не задоволення своїх потреб, що характерно для світської інтерпретації). Примітно, що саме такий підхід притаманний першим соціальним документам РКЦ, присвяченим питанням прав людини (документи Лева XIII, Пія XI і Пія XII). Отже, у дихотомії, парі «права – обов'язки» правам відводиться вторинна, підлегла, хоча і дуже важлива роль. У такому контексті Церква повинна піклуватися про права християн вже навіть з тих міркувань, аби останні могли виконати свій обов'язок перед Богом і Церквою.

Львівська дослідниця С. Цебенко, зазначаючи, що Патріарх Московський і всієї Русі Кирил заперечує можливість окремого існування православної, буддистської, ісламської, американської чи російської концепції прав людини, висловлює незгоду з таким підходом [8].

Проте, на нашу думку, дослідниця не зовсім точно інтерпретувала слова Патріарха, озвучені ним у виступі на X Всесвітньому руському народному соборі «Віра. Людина. Земля. Місія

Росії в XXI столітті» (Москва, 4 квітня 2006 р.). На підтвердження слід навести достатньо розлогу цитату з цього виступу: «Існує така думка, що права людини – це універсальна норма. Не може існувати православної, ісламської, буддистської, російської або американської концепції прав людини. Це привносить відносність у розуміння прав людини, а отже, істотно обмежує її функціонування у міжнародному житті. Так мислять багато політиків і громадських лідерів. Дійсно, можна зрозуміти бажання зберегти універсальний характер концепції прав і свобод, який не залежав би від будь-яких змінних. Власне, і православні люди не заперечують проти існування в сучасному світі певних універсальних правил поведінки. Але ці правила мають бути посправжньому універсальними. Виникає питання: чи є такими ті, що претендують на цю роль, права людини в сучасному викладі?» [9, с. 61]. Розмірковуючи над цим питанням, Патріарх Кирил звертає увагу на те, що «ця концепція народилася і розвинулася в західних країнах з їхньою особливою історичною і культурною долею» і висловлює сумнів щодо того, «чи підходять західні стандарти людського щастя для всіх країн і всіх культур?» [9]. Виснувши, він наголошує: «Православні віруючі готові прийняти світоглядний вибір інших народів. Але вони не можуть мовчати, коли їм нав'язують чужі норми, що суперечать засадам православної віри. Думаю, що такої ж думки дотримуються мусульмани, буддисти, іудеї та представники інших релігій. Для того, щоб уникнути конфлікту в сучасному світі, необхідно інтенсивно проводити роботу щодо гармонізації різних світоглядних систем. Загальні принципи життя світової спільноти повинні вироблятися спільно різними цивілізаціями» [9, с. 84].

Отже, гадаємо, Патріарха ажніяк не можна зарахувати до прибічників «універсальності» концепції прав людини. Натомість визнання необхідності «гармонізації різних світоглядних систем» і «вироблення загальних принципів життя світової спільноти» вочевидь передбачає діалог православ'я як уособлення східної культурної традиції із західними релігійно-світоглядними системами, які послуговуються власною, передовсім ліберально орієнтованою, концепцією прав людини.

Ще одним із найголовніших богословських документів, на-працьованих протягом останнього десятиліття Православною Церквою, стала Декларація про права і гідність людини, прийнята X Всесвітнім Руським народним собором 6 квітня 2006 р. У пре-амбулі Декларації висловлене занепокоєння тим, що нині світ переживає кризовий момент своєї історії і стоїть перед загрозою конфлікту цивілізацій, які по-різному сприймають людину та її призначення. Це викликало гострі дискусії у колах православних богословів і громадських діячів, адже за своєю суттю Декларація стала відповіддю Православної Церкви на виклики сучасного лі-берального світогляду, що утвердився у західному світі.

Як пояснив Патріарх Кирил, «завдання полягало в тому, щоб дати християнську інтерпретацію засадничих категорій, які сьогодні рухають світову політику: прав людини і її свобод. Ми спробували підвести під концепцію прав людини богословське підґрунтя і тим самим поєднати, а краще сказати, возз'єднати цю концепцію з традиційними християнськими переконаннями. Ми спробували показати християнське коріння концепції прав людини» [10].

У Декларації, зокрема, проголошується: «Людина як образ Божий має особливу цінність, яку не можна відняти. Вона повинна поважатися кожним із нас, суспільством та державою. Роблячи добро, особа набуває гідність. Таким чином, ми роз-різняємо цінність і гідність особи. Цінність — це те, що дано, гідність — це те, що набувається» [11].

В основі Декларації лежать дві принципові дистинкції<sup>1</sup>: між двома сенсами людської гідності, які ми домовилися називати цінністю і гідністю, а також між двома сенсами свободи — сво-боди як недетермінованості людських вчинків і свободи як не-підлеглості злу і гріху [10].

Положення Декларації набули подальшого розвитку (хоча й їх тональність дещо змінилася, по-іншому розставлені наголо-си) в «Основах вчення Руської Православної Церкви про гід-

<sup>1</sup> Дистинкція (від лат. *distincio* — розрізнення) — пізнавальний акт, у процесі якого фіксується різниця між предметами дійсності або елементами свідомості (відчуттями, уявленнями тощо).

ність, свободу і права людини», прийнятих її Архієрейським Собором 27 червня 2008 р. У першому розділі цього документа гідність людини розглядається як релігійно-моральна категорія: «Базовим поняттям, на яке спирається теорія прав людини, є поняття людської гідності. Саме тому виникає необхідність викласти церковний погляд на гідність людини. Якщо до образу Божого в Православ'ї відноситься невід'ємна, онтологічна гідність кожної людської особистості, її найвища цінність, то гідне життя пов'язується з поняттям подоби Божої, яка за Божественною благодаттю досягається через подолання гріха, досягнення моральної чистоти й чеснот» [12].

Відтак, ми знову бачимо (як і в Декларації) розрізнення понять «образ» і «подоба» Божі, причому перше корелює з категорією *цінності* людини, а друге — з поняттям її *гідності*.

Як зазначає Патріарх Кирил, особливістю людської природи, за загальним християнським переконанням, є образ і подоба Божі, які були закладені у неї при творінні і які від неї невіддільні. Найчастіше ці два слова Святого Письма — образ і подоба — не розрізняють, вважаючи, що вони означають одне й те саме. Однак саме вживання двох виразів не випадкове, тому що за ними стоять два різні аспекти причетності людської природи до Божества [13, с. 107].

За своїм першим змістом «гідність» означає становище, яке людина посідає у певній системі: всесвіті, соціальному чи політичному устрої. Крім того, слово «гідність» використовується для того, щоб позитивно оцінити людину. Згідно з позицією РПЦ це поняття можна співвіднести з біблійним поняттям подоби, тоді як біблійному поняттю образу дуже близьке поняття цінності людини [13, с. 108].

Справді, «християни вірять, що образ Божий незнищений у людині. Тому цінність має будь-яка людина, незалежно від її вчинків і стану душі. Гідність — це не даність, за неї треба боротися і її необхідно зрощувати. Гідність — це те, що треба розвивати» [13, с. 108]. Патріарх упевнений, що *динамічне розуміння* (курсив наш. — *О. П.*) гідності особи допоможе збудувати сис-

тему суспільного розвитку, яка б більш адекватно відповідала потребам людської природи [13, с. 108].

Тут видається важливим зрозуміти богословську логіку документа РПЦ про гідність, свободу та права людини. Цей документ не ставить перед собою завдання розробки «теології права» або ж «православної філософії права» (що, очевидно, ще може бути зроблено в майбутньому на розвиток православної соціальної доктрини). Натомість «Основи вчення Руської Православної Церкви про гідність, свободу і права людини» підходять до сучасних світських концепцій «прав людини» не стільки навіть з власне моральної, а з сотеріологічної<sup>1</sup> точки зору. А з такого погляду ситуація християнина розуміється як становище «між» уже дарованим йому і в принципі невід'ємним «образом Божим», з одного боку, і духовним завданням актуального «уподібнення Богу, наскільки це можливо», з другого [14].

Завдання концепції прав людини полягає в тому, щоб захищати цінність людини і сприяти зростанню її гідності. У цьому, за виразом Патріарха Кирила, вбачається *«головне і єдино можливе з християнської точки зору призначення цієї концепції»* (курсив наш. — О. П.) [9, с. 85].

Отже, з огляду на одне з центральних положень християнського вчення про сотворення людини за образом та подобою Божою впливає, що поважати гідність людини — означає шанувати в ній образ Божий. Саме з такого сприйняття людської особи походить християнська концепція прав людини, концепція, яка у зазначеному пункті є спільною для православ'я і католицизму.

Принципово важливою є позиція РПЦ щодо розрізнення понять цінності та гідності людини. Перше з них осмислюється як «дуже близьке біблійному поняттю образу». З огляду на християнське трактування «образу Божого», цінність має кожна людина, незалежно від її вчинків. Іншими словами, до образу Божого в Православ'ї відноситься невід'ємна, онтологічна гідність кожної людської особи, її найвища цінність (гідність у вузькому значенні).

Водночас поняття людської гідності (у широкому, «найвищому» розумінні цього поняття) у православному трактуванні мож-

<sup>1</sup> Сотеріологія — вчення про спасіння душі.

на співвіднести з біблійним поняттям *подоби Божої*, яка досягається через подолання гріха, шляхом ведення гідного життя. У цьому випадку РПЦ розглядає гідність не як властивість, що *вже* існує у кожної людини, а як якість, яку треба розвивати.

Отже, смислове розрізнення категорій образу Божого та подоби Божої як богословських засад концепції прав людини можна вважати важливим теоретичним надбанням сучасної соціальної думки РПЦ, яке в подальшому дає змогу розробляти власне православно концепцію прав людини й вести діалог з альтернативними інтерпретаціями онтологічних засад цих прав у християнстві.

#### Список використаних джерел

1. Мчедлов, М. П. Преодоление мифологем – предпосылка познания конфессиональной социальной доктрины (Введение) [Текст] / М. П. Мчедлов // О социальной концепции русского православия ; под общ. ред. М. П. Мчедлова. – М. : Республика, 2002. – С. 7.
2. Основы социальной концепции Русской Православной Церкви [Текст] // О социальной концепции русского православия ; под общ. ред. М. П. Мчедлова. – М. : Республика, 2002. – С. 286.
3. Яннулатос, А. Східне православ'я і права людини [Текст] / Анастасіос Яннулатос // Релігійна свобода і права людини : Богословські аспекти. У 2 т. Т. 1. – Львів : Свічадо, 2000. – С. 220.
4. Папаян, Р. А. Християнские корни современного права [Текст] / Р. А. Папаян. – М. : НОРМА, 2002. – С. 91.
5. Основы социальной концепции Русской Православной Церкви [Текст] // О социальной концепции русского православия / под общ. ред. М. П. Мчедлова. – М. : Республика, 2002. – С. 287.
6. Основы социальной концепции Русской Православной Церкви [Текст] // О социальной концепции русского православия / под общ. ред. М. П. Мчедлова. – М. : Республика, 2002. – С. 287.
7. Декларація Помісного Собору Української Православної Церкви Київського Патріархату «Про духовне відродження українського суспільства в умовах глобалізації світу» від 15 липня 2004 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaorthodox.org/article.php?pid=357>
8. Цебенко, С. Права людини у світлі православної інтерпретації [Текст] / Соломія Цебенко // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали XVIII регіональної наук.-практ. конф. – Львів, 2012. – С. 52.
9. Патріарх Московський і всієї Русі Кирил. Права людини й моральна відповідальність [Текст] // Свобода і відповідальність: у пошуках гармонії. Права людини й гідність особи. – К. : Пласке, 2011. – С. 61.



10. Патріарх Московський і всієї Русі Кирил. Вступне слово на європейській зустрічі з християнської культури [Текст] // Свобода і відповідальність: у пошуках гармонії. Права людини й гідність особи. – К. : Пласке, 2011. – С. 97.
11. Декларация о правах и достоинстве человека X Всемирного Русского Народного Собора [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.mospat.ru/index.php?page=30728>.
12. Основи вчення Руської Православної Церкви про гідність, свободу і права людини. Офіційний український переклад російського тексту [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://orthodoxy.org.ua/uk/dopovidi\\_ta\\_promovi/2008/07/26/17703.html](http://orthodoxy.org.ua/uk/dopovidi_ta_promovi/2008/07/26/17703.html).
13. Патріарх Московський і всієї Русі Кирил. Цінність людини як носія образу Божого та її гідність [Текст] // Свобода і відповідальність: у пошуках гармонії. Права людини й гідність особи. – К. : Пласке, 2011. – С. 107.
14. Игумен Филарет (Булеков). Межхристианская дискуссия по вопросу о правах человека [Текст] / Игумен Филарет (Булеков) // Церковь и время. Научно-богословский и церковно-общественный журнал. – 2009. – № 3 (48). – С. 43–44.

*Стаття надійшла 4 лютого 2013 р.*

**О. З. Панкевич**

### **КОНЦЕПЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА РУССКОЙ ПРАВОСЛАВНОЙ ЦЕРКВИ: ЦЕННОСТНО-АНТРОПОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

*Стаття посвящена рассмотрению современной православной концепции прав человека. Особое внимание уделяется анализу «Основ учения Русской Православной Церкви о достоинстве, свободе и правах человека» 2008 года.*

**Ключевые слова:** образ и подобие Божие, ценность и достоинство человека, права и обязанности личности, православная социальная доктрина.

**O. Z. Pankevych**

### **THE RUSSIAN ORTHODOX CHURCH'S CONCEPTION OF HUMAN RIGHTS: VALUABLE AND ANTHROPOLOGICAL ASPECTS**

*The article is devoted to the modern Orthodox conception of human rights. Special attention is paid to the analysis of such important official documents of the Russian Orthodox Church as «Basic Social Concept of the Russian Orthodox Church» (2000), «Declaration of the Rights and Dignity of Human» (2006), «The Russian Orthodox*

*Church's Basic Teaching on Human Dignity, Freedom and Rights» (2008) and performances of Kirill, the Patriarch of Moscow and All Russia.*

*It is noted that the social doctrine of Orthodoxy is much less developed than the Catholic or Protestant. The process of «accumulation» of views on various issues of earthly life and their transformation into coherent social conception of Orthodox is intensified only at the threshold of the third millennium.*

*It is observed that according to the Orthodox Christian tradition the human rights are primarily the means to perform their duties (and not to meet their needs, which is mostly secular interpretation). Characteristically this approach is appropriate for the social documents of the first Roman Catholic Church devoted to the issues of human rights (the documents Leo XIII, Pius XI and Pius XII). So, in the dichotomy of «rights – duties» the rights take the secondary, subordinate role.*

*Considering one of the central provisions of the Christian doctrine of human being's creation in the image and likeness of God, it follows that the respect for human dignity means the honor of the image of God. The Christian concept of human rights, a concept that in the above paragraph is determined as common to Orthodox and Catholic churches, comes from this perception of human being.*

*Fundamentally important is the position of the Russian Orthodox Church on the distinction of concepts and values of human dignity. The first of these is interpreted as «very close to the biblical concept of the image». Given the Christian interpretation of the «image of God» each person has a value, regardless of his actions. In other words, the image of God in Orthodoxy includes essential, ontological dignity of every human being, its highest value (dignity in the narrow sense).*

*However, the concept of human dignity (in broad, the «highest» sense) in the Orthodox interpretation can be correlated with the biblical notion of likeness of God, which is achieved by overcoming sin, by maintaining the dignified life. In this case the Russian Orthodox Church considers the dignity not as a quality that exists in every human being, but as a quality that must be developed.*

*The article resumes that the semantic distinction between categories of image God and likeness of God as a theological foundations of the concept of human rights can be considered as an important theoretical property of modern social thought of the Russian Orthodox Church, which later can allow the development of their own orthodox conception of human rights and engage in dialogue with alternative interpretations of the ontological foundations of this rights in Christianity.*

**Keywords:** *image and likeness of God, value and dignity of human, personal rights and duties, Orthodox social doctrine.*

---

**С. М. Олейников**, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

## **Функції держави: методологічні складові і розвиток в умовах глобалізації**

---

*У статті аналізуються функції держави як осередок її сутності, яка втілена в іманентних напрямках її соціального впливу, методологічні складові процесу їх пізнання — онтологічні, праксіологічні, аксіологічні, телеологічні. Розмежовуються сфери та об'єкти функцій держави, які визначають їх різноманіття, організацію, змістовні зміни та оновлення, появу нових функцій в умовах глобалізації — інформаційної, міграційної, демографічної, функції сталого розвитку. Їх оновлення пов'язується й з структурними змінами системи права, появою нових інститутів і галузей, обумовлених впливом процесів глобалізації.*

**Ключові слова:** *функції держави; методологія пізнання функцій держави; онтологія і аксіологія функцій держави; глобалізація; анти-глобалізаційні й нейтральні функції держави, галузі права нового покоління.*

В основу аналізу складових функцій держави покладено зв'язок з її сутністю — субстанцією, протилежною явищу. Якщо сутність відображає соціальну необхідність держави, то її функції враховують момент випадкового [8, с. 158–159]. Пізнання рівнів (порядків) сутності держави враховує її прояви — усю державно-правову реальність, буття механізму держави, її функ-

цій [30, с. 80–81], які є квінтесенцією видів її діяльності, проте – не єдиною категорією, в якій ця сутність проявлена. Функції держави не виводяться тільки з її сутності, бо обумовлені об'єктивно-суб'єктивними факторами (модернізацією суспільства, випадковими та надзвичайними обставинами, планетарними процесами). Однак функції держави – головний осередок змісту, який втілений у напрямках її соціального впливу, що потребують уточнення методологічних складових їх пізнання. Онтологія і гносеологія функцій сучасної держави (їх теоретичне пізнання, осмислення) у мінливих глобальних умовах перебувають у пізнавальній взаємодії, зв'язках з аксіологічною, телеологічною і праксіологічною складовими їх дослідження. Перебуваючи в очевидному зв'язку з соціальним призначенням та цілями держави, її функції відображають їх сутнісні властивості з урахуванням соціально-цільових (телеологічних) характеристик. Такий підхід посилює визначеність аргументації розуміння функцій держави. Якщо соціальне призначення держави обґрунтовує систему її невід'ємних (обов'язкових) функцій, стабілізуючих процес державного управління, то аналіз ієрархії цілей держави визначає предметно-об'єкту спрямованість її функціонування – забезпечення правової і соціальної захищеності людини в усіх сферах. При цьому терміни «вид» діяльності, її «напрями», правові форми здійснення, «сфери» і «об'єкти» функціонування держави доповнюють один одного. Функції держави здійснюються в конкретних сферах суспільства і спрямовані до певного об'єкта своїм змістом. Історично напрями, сфери та інтенсивність державної опіки суспільством зростали: від релігії і оподаткування в давньому світі до забезпечення ядерної, екологічної та інформаційної безпеки. Зв'язок функцій держави з об'єктами і сферами її діяльності не є абсолютним та не означає отождолення сфер соціуму з найменуваннями функцій держави (політичної, економічної, соціальної та ін.) «Сфери» життєдіяльності суспільства, крім політичної, відносно автономні і виражають сутність держави опосередковано. Так, економічна сфера є державотворчою і зберігається як «об'єкт» державної функції, але не самою функцією. На відміну від цих сфер,

функції держави безпосередньо транслюють її сутність як перманентний владно-організаційний соціально-політичний процес і втілюють в багатьох видах і формах управлінського впливу на сфери суспільства у несталих умовах. Зазначено, що «теорія рухається від функцій держави до сфер її діяльності, а не навпаки» [29, с. 20], бо функції держави лише переважно пов'язані зі сферами соціуму: у кожній з них можуть виявлятися декілька функцій держави, і, навпаки, одна функція держави може здійснюватися в кількох сферах. Усередині кожної сфери можна виділити кілька якісно однорідних груп суспільних відносин. Питання про сфери – це питання і про об'єкти державного впливу: сфера соціуму визначає функцію держави узагалі, а об'єкти функцій (гетерогенні відносини) – її структуру.

Зміст діяльності держави, її принципів є питанням про практиологічні властивості її функцій. Проте діяльність державного апарату не тотожна функціям держави. Останні більш абстрактні і визначають цілі та завдання, зміст повноважень та компетенцію публічно-владних інститутів, форми та методи їх здійснення. Антропологічна категорія «діяльність» – специфічно-людський спосіб ставлення до світу, де людина робить себе діяльним суб'єктом, а явища, які вона освоює, – об'єктом своєї діяльності [28, с. 153]. Діяльність стає механізмом адаптації суспільства до середовища – природного, соціального, політичного. Глобалізація зачепила всі сторони життя суспільства, тому функції держави як його політичної організації втілені у напрямках діяльності, які прямо чи опосередковано детерміновані її чинниками. Держава і право, їх функції як продукти розвитку суспільства залишаються й способом його організації, і механізмом адаптації до мінливих світових сценаріїв. Історія «твориться головним чином державною діяльністю» [12, с. 289]. Отже, функції держави відображаються практиологічною категорією «діяльність», яка розпізнається як у телеологічному вимірі, що вказує на її соціально перетворюючий доцільний характер (творення, збереження або зміна соціальної дійсності), так і в аксіологічному, визначеному системою соціальних цінностей. Практиологічний аспект функцій держави, форм і методів їх здійснен-

ня в системі методів пізнання має визначатися зв'язком з їх аксіологічною складовою. Первинним є визначення ціннісно-смыслових аспектів сфер життя суспільства, які є об'єктами функцій держави (наприклад, сфера реалізації прав і свобод людини і обумовлені ними обов'язки держави, їх інституціоналізація в системі органів, принципів і повноважень з виконання функцій у цій сфері). Похідною аксіологічною складовою буде цінність самих державних функцій, що забезпечують реалізацію первинних цінностей правовими процедурами на підставі системи правових принципів. Звідси — зв'язок функцій держави з правом, їх правова регламентація: у міру розвитку державно-правових інститутів у співвідношенні держави і права відбувається зростання ролі права у здійсненні державних функцій. Тому не окремі їх сторони, а вся державна діяльність, її завдання та процедури знаходять найбільш раціональну й ефективну форму втілення — правову. Правова регламентація державних функцій впливає з діалектичної єдності й зумовленості права і держави як правової організації та втілена в їх відносній самостійності та взаємодії. Правові форми здійснення функцій держави (правотворча, застосовна та ін.) є невід'ємною рисою і органічною для правової державності умовою їх реалізації.

На межі століть суспільство ускладнилося новими завданнями, модернізуються й інститути держави, змінюється зміст її функцій. Збереглися початкові, «класичні» функції (наприклад, правоохоронна), частина з них набула іншого змісту (функція підтримки світового порядку), інші змінили методи здійснення внаслідок техніко-економічного розвитку (наприклад, засобі забезпечення функцій оборони). Формуються нові (соціальна, інформаційна та ін.) і їх підфункції. Склалася тенденція, коли уявлення про функції держави об'єднує практично всі форми її прояву з невизначеною ієрархією. Тому визначення функцій сучасної держави розсудливо формулювати на основі інтегративного підходу до напрямів її діяльності з управління суспільними сферами в умовах, ускладнених сучасними тенденціями, позитивними та погрозливими прогнозами глобалізації. А цілі держави, що визначають зміст та форми здійснення її функцій,

пов'язати з динамікою публічних і приватних інтересів та обумовленими ними структурними змінами системи права в цих умовах. Методологія функцій держави орієнтує на їх суспільно зумовлене організаційне різноманіття та правові способи здійснення. Важливим є не стільки їх поділ на внутрішні і зовнішні, постійні і тимчасові, скільки розуміння функцій держави як системи комплексних напрямів її змістовної діяльності, які визначаються динамікою і поєднанням приватних і публічних інтересів на відносно самостійному етапі історичного розвитку та здійснюються у правових формах. При цьому необхідно виявляти не всі напрями діяльності, а «тільки такі, без яких держава на даному історичному етапі ... обійтися не може» [29, с. 7–8].

Аналіз поняття «глобалізація» нерідко вказує на використане ключове слово «взаємозалежність»; сприйняття її як «процесу інтеграції різноманітних культур в єдину ринкову логіку» [11, с. 12]. Її суть вбачають у взаємозалежності всіх видів діяльності, яка «однаково застосовна і до економіки, і до політики, і до культури» [3, с. 5]. Вплив глобалізації не може не визначати взаємозв'язок спрямувань діяльності держави. У розвитку її внутрішніх функцій відзначена тенденція до їх інтернаціоналізації – до їх тісної взаємодії із міжнародним середовищем, взаємозв'язку внутрішньої і зовнішньої політики. Внутрішні функції держави вже не визначаються тільки завданнями, які продиктовані виключно національним інтересом, без врахування міжнародного, оскільки держава бере участь у вирішенні фрагментів глобальних проблем, узгоджуючи свої інтереси із світовими [18, с. 101]. Вважалося, що глобалізація має скоріше політологічне, ніж юридичне значення [13; 14; 15; 10; 7]. Підходи до глобалізації визначають її як: «макромасштабний, багатоплановий... процес наростання загального у світових системах: економічній, політичній, соціальній та правовій» [20, с. 5]; «процес інтернаціоналізації політичних, соціально-економічних і культурних відносин країн світу» [26]; «системну інтеграцію світових державно-правових, економіко-фінансових і суспільно-політичних інститутів, ідей, принципів, зв'язків, морально-політичних... та інших цінностей» [22]. За генетичним похо-

дженням поняття глобалізації є однорідним з універсалізмом, типовістю, загальністю, а полісемія і оцінний характер пояснюються відсутністю його юридичного визначення. Глобалізація проявляється в транснаціоналізації політичної, економічної, екологічної, інформаційної сфер, напрямів і видів діяльності на державному та позадержавному рівні. Масштабне посилення взаємозалежності внесло в розвиток держав позитивні і негативні риси. Серед останніх: труднощі регулювання економіки на міжнародному та національному рівнях, що спричиняє регулярні кризи; зростання викликів і загроз миру, безпеці і сталому розвитку; зростання шкоди навколишньому середовищу; розшарування суспільства, диференціація багатих і бідних країн. У результаті розширення економічної, політичної, інформаційної, технологічної, ідеологічної інтеграції, зростання міграції і засобів комунікації в світі виникли нові загрози і виклики національним інтересам держав: міжнародний тероризм, екстремізм, радикалізм; локальні війни і збройні конфлікти; неконтрольоване розповсюдження зброї масового знищення; зростання транснаціональної злочинності (наркоторгівля, работоргівля, піратство), загроз екологічної та продовольчої безпеки; загострилися конфлікти між носіями різних національних культур.

Суперечливі й уявлення про фактори впливу на роль держави в глобальному просторі. Зазначено тенденцію ослаблення позицій національної держави, розмивання її меж і руйнування традиційних зв'язків під тиском нових політичних акторів — транснаціональних суб'єктів влади, які витісняють національні інститути і стають непідконтрольними міжнародним політичним структурам. Глобалізація впливає на національні держави, які «втрачають значну частину своїх традиційних функцій» [6, с. 11–15]. Серед її чинників — транснаціоналізація економіки, де не всі держави вписуються в новий економічний простір, а міжнародні економічні процеси від міждержавних угод переходять у позадержавні відносини, внаслідок чого знецінюються регулюючі функції держави, підривається її здатність стабілізувати економіку й соціальний захист, а цінність соціальної держави перетворюється на міф. Транснаціоналізація фінансової



системи, де основна структура регулювання фінансових потоків – МВФ, формально організація міжнародна, перетворилася на інструмент реалізації інтересів групи розвинених країн. Транснаціоналізація культури змінює простір, де відбувалося відтворення національних культур, включає людину в мережу безособових глобальних комунікацій, послаблює її зв'язок зі своїм соціокультурним середовищем, локальним суспільством. Відбувається руйнування механізмів соціалізації, які забезпечували зв'язок поколінь за допомогою соціальних, моральних і правових цінностей, норм і традицій. Популяризація космополітичних поглядів шкодить національним і цивілізаційним правовим цінностям на тлі міжкультурних конфліктів, робить створення єдиної (глобальної) правової культури «недоцільним і недосяжним завданням»[31, с. 5–6]. Транснаціоналізація політичного простору змінює традиційні уявлення про межі між внутрішньою і зовнішньою політикою і функціями держав. Останні зберігають свою політичну суб'єктність, але діють в умовах домінування інших владних інститутів та організацій: міжнародних урядових і неурядових організацій, наднаціональних органів, регіональних об'єднань, ТНК і груп тиску. Проявляються симптоми фактичної приватизації політичного простору національних держав міжнародними економічними організаціями. Знецінюються функції держав в умовах реального домінування глобальних політичних мереж – альянсів урядових і неурядових агентств, міжнародних організацій, корпорацій.

Формування глобальних функцій сучасних держав в умовах їх взаємозалежності простежується у взаємозв'язку їх внутрішніх і зовнішніх напрямів в екологічній, демографічній, сировинній сферах, у сфері створення і використання ядерної та інформаційних технологій, захисту прав і свобод людини. Основна причина необхідності посилення ролі держави та трансформації її функцій – кризові наслідки активізації не завжди прогнозованих глобалізаційних викликів. Залежно від характеру їх впливу функції держави диференціюють на антиглобалізаційні і нейтральні, що відображає праксіологічні, аксіологічні і телеологічні скла-

дові функцій сучасної держави. До антиглобалізаційної функції держави відносять три ключових напрями: забезпечення стратегічного рівня національної економічної безпеки у сфері економіки за рахунок примноження технологічного потенціалу країни і реструктуризації економіки, підвищення якості людського капіталу, що передбачає активізацію дій урядів у галузі культури, впровадження сучасних освітніх програм і розвитку охорони здоров'я; формування сприятливого іміджу держави. Нейтральними стосовно процесів глобалізації функціями держави є створення і регулювання правової основи функціонування економіки; проведення політики макроекономічної стабілізації; вплив на розміщення ресурсів та діяльність у сфері розподілу доходів. Така класифікація не завершена і відображає лише підхід до поділу функцій держави на такі, що здатні нівелювати очевидні негативні наслідки впливу процесу глобалізації на національні системи, та функції, нейтральні відносно нього [1, с. 7].

У методологічно актуальному зв'язку держави і права стоїть питання про правову забезпеченість функцій держави. За своєю значимістю нове покоління галузей права належить до «глобального» права, бо воно призначене для протидії глобальному впливу, де об'єкт захисту становлять цінності життя, безпеки, довкілля, економічної стабільності, соціального розвитку. Для галузей права стає характерним з'єднання публічних і приватних інтересів з очевидним домінуванням значущості правових норм у публічній сфері, а головним призначенням цих галузей права – забезпечення нових або перетворених (модифікованих) функцій держави. Обговорюється розвиток існуючих та виникнення нових функцій держави [2, с.11], зокрема: екологічної [16; 17; 27, с. 9]; інформаційної [19; 21; 27; 23] з виділенням підфункції забезпечення інформаційної безпеки [4, с. 32–41]; міграційної [9, с. 10–13]; демографічної [29, с. 9]. Розвиток багатьох з них пояснюється посиленням руйнівних наслідків зростаючих планетарних загроз. Поряд з традиційними функціями держави в перспективі вірогідна поява інших, оскільки сутність сучасного суспільства і держави перебуває у біфуркаційному стані

активного розвитку, коли стійкість попереднього стану втрачається та можливі кілька варіантів ходу подій. Прогнозується поява нових стратегічних функцій держав, які обумовлені їх адекватною реакцією на значимі реальні конфліктогенні прояви – тероризм, корупцію та ін. [24, с. 5]. Риса, що визначає зміст функцій держави, повинна бути закладена в моделі сталого розвитку суспільства в усіх сферах. Відповідна інтегруюча функція з часом повинна забезпечити трансформацію змісту інших функцій сучасної держави в руслі нової цивілізаційної парадигми розвитку і перетворитись з функції організації переходу до сталого розвитку на функцію його підтримки (функція сталого розвитку) [5, с. 80].

Особливості забезпечення правом сучасних потреб розвитку та модифікації функцій держави дозволили бачити в структурі системи права розвиток трьох груп (комплексів) глобальних галузей права нового покоління [25, с. 7–15]: 1) визнані галузі, які сформувалися (екологічне, інформаційне, гуманітарне право та ін.); 2) інтегровані галузі, які інтенсивно формуються, перебувають на стадії визнання: право світу (з інститутами принципів миру, права на мир, захисту миру та ін.); право безпеки; міграційне право; право сталого розвитку та ін.); 3) галузі, які позначили загальні контури розвитку і тяжіють до універсалізації (наприклад, економічне право як правовий комплекс, що формується для протидії глобальним економічним кризам, та відображення потреб в економічній функції держави; соціальне право, яке вже існує, наприклад, у ФРН). Особливістю розвитку галузей права нового покоління є інтенсивна конституціоналізація їх основ з урахуванням тенденцій розвитку сучасного міжнародного права. У цьому є прояв глобалізації норм національного права. Таким чином, визнання загальних принципів і структурних змін системи права, формування її нових галузей й інститутів забезпечить здійснення гуманітарної моделі модернізації правової системи, зокрема законодавства, функцій держави у напрямі її сталого розвитку в умовах глобальної мінливості.

## Список використаних джерел

1. Бендь, А. С. Трансформация функций современного государства в контексте критического осмысления последствий процесса глобализации [Текст] / А. С. Бендь, Л. Ю. Бондаренко. – Волгоград : Известия ВолгГТУ, 2006. – № 7. – С. 7–9.
2. Бобылев, А. И. Функции государства: понятие, классификация, общая характеристика [Текст] / А. И. Бобылев // Право и государство: теория и практика. – 2010. – № 3 (63). – С. 11–18.
3. Богомолов, О. Т. Вызов мировому порядку [Текст] // Независимая газета. – 2000. – 3.02.
4. Брандман, Э. М. Глобализация и информационная безопасность общества [Текст] / Э. М. Брандман // Философия и общество. – 2006. – № 1. – С. 32–41.
5. Бутусова, Н. В. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений: вопросы теории [Текст] / Н. В. Бутусова. – Воронеж, гос. ун-т, 2005. – 197 с.
6. Васильева, Т. Трансформация функций института государства в условиях глобализации [Текст] / Т. Васильева // Власть. – 2007. – № 10. – С. 11–15.
7. Зорькин, В. Д. Верховенство права и встреча цивилизаций [Текст] / В. Д. Зорькин // Журн. конституц. правосудия. – 2007. – № 1. – С. 1–10.
8. Керимов, Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) [Текст] / Д. А. Керимов. – М. : «Аванта+», 2000. – 560 с.
9. Кириллов, П. В. Миграционная функция современного российского государства: теоретико-правовое обоснование [Текст] / П. В. Кириллов // Право и государство: теория и практика. – 2009. – № 10 (58). – С. 10–13.
10. Колотова, Н. В. Право и права человека в условиях глобализации (научная конференция) [Текст] / Н. В. Колотова // Государство и право. – 2006. – № 2. – С. 105 – 120.
11. Кондратьева, Т. С. К вопросу о понятии «глобализация» [Текст] / Т. С. Кондратьева // Актуал. пробл. Европы. – 2000. – № 4. – С. 9–18.
12. Коркунов, Н. М. Лекции по общей теории права [Текст] / Н. М. Коркунов. – СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2003. – 456 с.
13. Лукашук, И. И. Глобализация, государство, право, XXI век [Текст] / И. И. Лукашук. – М. : Спарк, 2000. – 279 с.
14. Лукьянова, Е. Г. Глобализация и правовая система России (основные направления развития) [Текст] / Е. Г. Лукьянова. – М. : Норма, 2006. – 112 с.
15. Марченко, М. Н. Государство и право в условиях глобализации [Текст] / М. Н. Марченко. – М., 2008. – 400 с.
16. Меркулов, Э. В. Проблемы экологической функции современного российского государства [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / Э. В. Меркулов. – Ставрополь, 2002. – 232 с.

17. Миронов, В. С. Экологическая функция государства: понятие, содержание, формы и методы осуществления [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / В. С. Миронов. – Ростов н/Д, 2007. – 169 с.
18. Морозова, Л. А. Влияние глобализации на функции государства [Текст] / Л. А. Морозова // Государство и право. – 2006. – № 6. – С. 101–107.
19. Никодимов, И. Ю. Информационно-коммуникативная функция государства и механизм ее реализации в современной России (теоретический и сравнительно-правовой анализ) [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук / И. Ю. Никодимов. – СПб., 2001. – 409 с.
20. Поленина, С. В. Воздействие глобализации на правовую систему России [Текст] / С. В. Поленина, О. А. Гаврилов, Н. П. Колдаева, Е. Г. Лукьянова, Е. В. Скурко // Государство и право. – 2004. – № 3. – С. 5 – 15.
21. Просвирин, Ю. Г. Информационная функция государства [Текст] / Ю. Г. Просвирин // Журн. рос. права. – 2002. – № 3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.juristlib.ru/book\\_3297.html](http://www.juristlib.ru/book_3297.html).
22. Теория государства и права [Текст] : учебник / под ред. М. Н. Марченко. – М., 2004. – 656 с.
23. Титов, А. С. К вопросу о понятии информационной функции российского государства [Текст] / А. С. Титов // Право и государство: теория и практика. – 2008. – № 11 (47). – С. 9–12.
24. Тонков, Е. Е. Юридические формы государственной деятельности и функции государства: проблемы соотношения [Текст] / Е. Е. Тонков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 1. – С. 3–7.
25. Умнова, И. А. Глобализация права в механизме противодействия угрозам и вызовам миру, безопасности и устойчивому развитию [Текст] / И. А. Умнова // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право. – 2011. – №11(17). – С. 7–15.
26. Фархутдинов, И. З. Глобализация и геоэкономика: новые парадигмы мироустройства [Текст] / И. З. Фархутдинов // Законодательство и экономика. – 2004. – № 4. – С. 18–28.
27. Федосеева, Н. Н. Влияние глобальной информатизации на функции государства [Текст] / Н. Н. Федосеева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 4. – С. 7–11.
28. Философский словарь [Текст] / под ред. И. Т. Фролова. – М. : Республика, 2001. – 720 с.
29. Черноголовкин, Н. В. Теория функций социалистического государства [Текст] / Н. В. Черноголовкин. – М. : Юрид. лит., 1970. – 215 с.
30. Явич, Л. С. Сущность права [Текст] / Л. С. Явич. – Л., 1985. – 207 с.
31. Яковюк, І. В. Правова культура в умовах глобалізації та європейської інтеграції [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування. – Х. : Право, 2007. – Вип. 13. – С. 3–16.

*Стаття надійшла 29 січня 2013 р.*

С. Н. Олейников

**Функции государства: методологические составляющие  
и развитие в условиях глобализации**

*Анализируются функции государства с позиции сущности, воплощенной в имманентных направлениях его социального влияния, методологические составляющие их познания — онтологические, праксиологические, аксиологические, телеологические. Разграничиваются сферы и объекты функций государства, определяющие их многообразие, организацию, изменения, обновление и появление обусловленных глобализацией новых функций — информационной, миграционной, демографической, функции устойчивого развития. Их обновление связывается и со структурными изменениями системы права, появлением в ней новых институтов и отраслей под воздействием процессов глобализации.*

**Ключевые слова:** функции государства; методология познания функций государства; онтология и аксиология функций государства; антиглобализационные и нейтральные функции государства, отрасли права нового поколения.

S. M. Olejnikov

**Functions of the State: methodological components and development in  
a globalizing**

*The article analyzes the function of the state as a manifestation of the character, which are embodied in the immanent aspects of its social impact. Highlighted elements of the methodology of their knowledge — ontological, praxeology, axiological, teleological. It is shown that these elements are related dialectically. Delineate the spheres and objects of state functions. Autonomous spheres of society and demonstrate the essence of the state indirectly (for example, the economic sphere of society is stored as a function object, but not the function itself). State functions translate its essence and embody it in a way to impact on areas of society. In each field appears somewhat of state functions, and each function can be implemented in a number of areas. Sphere of society determines the function of the state, and function objects (public relations) form the emergence of new functions. The functions of the state — a system of complex areas of its substantial activities that are carried out in legal forms and the definition mined dynamics and the combination of private and public interests at different stages of the historical development of the state and society. Analyzes the understanding*

*of globalization in political science and law, and its polysemy estimate. Strengthening mutual dependence of states has made to the development of their positive effects and negative pressure. Economic, political, informational, technological and ideological integration, migration and communication makes difficulties for the interests of the states and give rise to international terrorism and extremism, local wars and conflicts, proliferation of weapons of mass destruction and the growth of international criminality. Increased threats to environmental and food security, conflicts among national cultures. There is a trend of weakening of the nation state, the destruction of traditional political relations under the pressure of new transnational actors authorities. Nation-states are losing much of their traditional functions under the influence of globalization. Among them – the internationalization of the economy, the financial system, cultural and political space. Depending on the nature of their impact on the differentiated functions of the state – anti-globalization state functions and neutral. The functions to counter the negative effects of globalization include: ensuring national economic security, improve the quality of human capital, the formation of positive image of the state. To the neutral state functions include establishing a legal basis for the functioning of the economy, a policy of macroeconomic stabilization, the impact on the allocation of resources and activities of the state in the distribution of income. Updating the state functions associated with innovations in structuring the legal system, the emergence of new institutions and sectors that are caused by the processes of globalization. Features of ensuring the right to the modern needs of development and modification of state functions allow you to see the structure of the legal system of the three branches of the law of the new global generation: 1) the traditional industries (environmental, information, humanitarian law); 2) integrated integrated branches of law that are formed: the right to peace and security, migration law, the right to sustainable development; 3) the branch that have a general outline of its development (economic law – set to contradict the economic crisis; social law).*

**Keywords:** *the functions of the state; the methodology of cognition functions of the state, ontology and axiology functions of the state; globalization; legal forms of the functions of the state, anti-globalization and neutral state functions; branch of the law of the new generation.*

---

*П. М. Любченко, доктор юридичних наук, професор, завідувачий відділом правових проблем організації і функціонування органів місцевого самоврядування НДІ державного будівництва і місцевого самоврядування НАПрН України*

## **Відкритість та гласність у сфері місцевого самоврядування**

---

*Досліджуються принципи прозорості, відкритості, гласності у сфері місцевого самоврядування, визначені основні елементи механізму забезпечення відкритості й прозорості в організації та діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, стан правового регулювання та перспективні напрями його удосконалення.*

***Ключові слова:** місьцеве самоврядування, правове регулювання, прозорість, відкритість, гласність, публічність, місцеві органи влади.*

Місьцеве самоврядування може ефективно функціонувати лише за умови дотримання певних загальних нормативних вимог, що відповідають гуманістичній природі національної державності, загальнолюдським цінностям і демократичним ідеалам. Такі основоположні вимоги закріплюються у чинному законодавстві як принципи. У науковій літературі дослідженню принципів місцевого самоврядування приділяється значна увага [4; 5; 6; 12; 18]. Більше того, місьцеве самоврядування часто розглядають як принцип організації публічної влади на місцях [8, с. 86]. Під принципом (від лат. principium – начало, основа)



звичайно розуміють те, що лежить в основі певної теорії, вчення, науки, світогляду; основа устрою, дії механізму, системи [2, с. 960]. Принципи забезпечують стійкість конституційного ладу України, відображають вимоги об'єктивних закономірностей і тенденцій розвитку як суспільства в цілому, так і його окремих інститутів. Принципи місцевого самоврядування, як правило, характеризуються за допомогою певних ознак: а) фундаментальний, узагальнюючий характер; б) нормативність; в) визначеність та категоричність; г) постійність дії; д) загальна визнаність; ж) концентрованість положень; з) стійкість [11, с. 122]. Характеристика місцевого самоврядування як багатогранного, комплексного політико-правового явища може бути повноцінною лише при розкритті його принципів. Особливе місце серед них займає принцип гласності, який закріплено в ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст. 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», ст. 5 Закону України «Про органи самоорганізації населення».

Конституція України не містить норми, яка б чітко закріплювала принцип відкритості, прозорості, гласності, проте він може бути виведений із низки конституційних норм (зокрема, з положень ст. 57, ч. 1 ст. 84, частин 2, 3 ст. 94, п. 7 ст. 129), які й становлять нормативну основу для визначення їх змісту і сутності в навчальній та науковій літературі. На думку В. О. Сєрбогіна, принцип гласності полягає у визнанні необхідності й вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків у межах політико-правової системи [15, с. 59]. У сфері місцевого самоврядування принцип гласності визначається як повна відкритість і прозорість у діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, висвітлення їх роботи в засобах масової інформації, поінформованість населення про стан вирішення питань місцевого значення на певній території [7, с. 163].

Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що законодавець розрізняє відкритість і гласність, а тому визначає їх як окремі принципи організації та діяльності органів публічної влади (Закони України «Про стандарти, технічні регламенти та

процедури оцінки відповідності» (ст. 16), «Про соціальний діалог в Україні» (ст. 3), «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» (ст. 3)). А в ст. 2 Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» принцип гласності взагалі відсутній серед принципів, відповідно до яких асоціації створюються і діють, але закріплено принцип відкритості й публічності. Така ж тенденція зберігається і в Законі України «Про доступ до публічної інформації», в якому закріплюється принцип прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень (ст. 4).

Розглянемо, як співвідносяться між собою «гласність», «відкритість», «публічність». В. Стретович вважає, що відкритість влади, як і суспільства, – це такий їхній стан, що найбільшою мірою проявляється за умови поєднання двох критично важливих компонентів для їх ефективного функціонування, а саме конкуренції та прозорості. Конкуренція (в усіх сферах суспільного життя) сприяє відкритості тим, що обмежує можливості окремих осіб чи груп щодо набуття ними абсолютних позицій домінування й спонукає учасників відносин до більш чесної та відкритої політичної боротьби. Прозорість уможливує існування громадського контролю, а той, що є, – робить ефективнішим, а отже, підвищує відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечує зворотний зв'язок в обох напрямках: «громада – влада» і «влада – громада», підвищує довіру останньої до влади, а тому прозорість є критичним елементом як для органів державної влади, так і для органів місцевого самоврядування та самоорганізації населення [17, с. 14]. Л. Р. Наливайко також розглядає співвідношення «відкритого суспільства» і «відкритої держави» й стверджує, що остання передбачає прозорість функціонування державних структур, можливість суспільства контролювати прийняття та виконання важливих державних рішень. На її думку, концепція відкритої держави орієнтована на пошук політико-юридичних складових відкритої, прозорої, публічної й ефективної організації влади, яка тісно пов'язана з громадянським суспільством [9, с. 118 – 119]. Отже, відкритість влади в основному інтерпре-

тується як певний стан функціонування органів, характерними ознаками якого є прозорість і публічність їх діяльності.

У тлумачному словнику української мови «гласний» трактується як приступний для широкої громадськості, відкритий, публічний, привселюдний [10, с. 436]. Це веде до того, що поняття «відкритість», «гласність», «публічність» використовуються як тотожні, а тому не можуть вважатися прикладом досконалої нормотворчої техніки законодавця. Поширення саме такої практики закріплення принципів можна пояснити, спираючись на думку В. О. Серьогіна, який вказує, що гласність у діяльності державних та муніципальних органів за західноєвропейською термінологією є «відкритим врядуванням» («open government») [14, с. 94]. Отже, збереження національних традицій і використання зарубіжного досвіду правового регулювання принципів організації та діяльності органів публічної влади привело до появи таких конструкцій у чинному законодавстві України.

Не заперечуючи необхідності вивчення й використання зарубіжного досвіду, вважаємо, що не можна відмовлятися й забувати про роботу з дослідження принципу гласності, які проводилися в радянський і пострадянський періоди [1; 16].

Принцип гласності у сфері місцевого самоврядування слід розглядати у трьох аспектах: а) як принцип організації та діяльності органів та посадових осіб; б) як принцип взаємовідносин суб'єктів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства (об'єднаннями громадян, ЗМІ тощо); в) як принцип взаємовідносин муніципальних органів влади з людиною. Правове регулювання принципу гласності у сфері місцевого самоврядування має три рівні. Перший рівень становлять конституційні норми та міжнародно-правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; другий рівень – закони; третій рівень – підзаконні нормативно-правові акти. Політико-правові реалії сьогодення свідчать про необхідність поглиблення досліджень не лише змісту та сутності принципів відкритості й гласності, а також, що особливо важливо, механізму їх реалізації у сфері місцевого самоврядування.

Конституція України закріплює необхідність доведення до відома населення всіх нормативно-правових актів, що визнають права і обов'язки громадян (ст. 57). У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплено положення, відповідно до якого акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування доводяться до відома населення, на вимогу громадян їм може бути видана копія відповідних актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування (ч. 11 ст. 59). Права громадян на доступ до інформації про діяльність органів місцевого самоврядування встановлені також іншими законодавчими актами, зокрема такими Законами України: «Про інформацію», «Про звернення громадян», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації».

Важливим кроком на шляху забезпечення реалізації принципів відкритості й гласності стало прийняття Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Ухвалюючи його, законодавець намагався створити досить ефективний та дієвий механізм співпраці органів публічної влади та громадян у сфері економічної політики, зробити прозорим механізм прийняття рішень, які зумовлюють не лише економічні, а й соціальні наслідки. Однак слід зазначити, що реалізація законодавчих положень здійснюється досить складно, в окремих випадках має місце відкрите ігнорування нормативних вимог. Велике значення в реалізації принципів відкритості й гласності мають засоби масової інформації. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» від 23 вересня 1997 р. визначає порядок реалізації права на всебічне і об'єктивне висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування засобами масової інформації і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування. Вагомим кроком на шляху розвитку механізму реалізації принципу гласності є прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації», який визначає порядок здійснення та

забезпечення права кожного на доступ до інформації, що є у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених чинним законодавством, та інформації, що становить суспільний інтерес. Його прийняття зумовлює необхідність внесення змін до законодавства про місцеве самоврядування. Для прикладу, згідно з ч. 9 ст. 46 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» рішення про скликання сесії ради повинно доводитися до відома депутатів і населення не пізніше як за 10 днів до сесії, а ч. 3 ст. 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» встановлює, що проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, мають оприлюднюватися ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття. Отже, порядок підготовки і проведення сесій місцевих рад має бути змінено.

Л. В. Челомбійко на основі аналізу Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонує виділяти такі організаційно-правові форми реалізації принципу гласності: місцеві ініціативи; громадські слухання; оприлюднення рішень ради; оприлюднення місцевим головою затверджених радою програм, бюджету та звітів про їх виконання; особистий прийом громадян місцевим головою; щорічні звіти місцевого голови про свою роботу перед територіальною громадою; гласність проведення сесій місцевих рад; обговорення громадянами проектів рішень і важливих питань місцевого значення; вивчення громадської думки, а також право депутата місцевої ради оголошувати на засіданнях ради та її органів у встановленому радою порядку тексти звернень, заяв, резолюцій, петицій громадян чи їх об'єднань, висвітлення засобами масової інформації звітів і зустрічей депутатів з виборцями, а також ходу виконання наказів виборців депутатами [19, с. 95]. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» зобов'язує депутата місцевої ради не рідше одного разу на півріччя інформувати виборців про роботу місцевої ради та її органів, про виконання планів і програм економічного і соціального розвитку, інших місцевих програм, місцевого бюджету, рішень ради і доручень виборців, що також

є однією з форм реалізації принципу гласності у сфері місцевого самоврядування.

Загалом можна констатувати, що останнім часом ситуація із законодавчим забезпеченням механізму реалізації принципів відкритості й гласності дещо покращилася, що має сприяти, безумовно, більш якісному забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, а також подальшому розвитку місцевого самоврядування в Україні. Однак це не означає, що роботу в цьому напрямі слід припинити. Позитивний досвід зарубіжних країн переконливо свідчить, що ефективним законодавство в цій царині може бути лише за умови наявності детальних положень про процедури діяльності органів влади, правил розгляду інформаційних запитів, чіткого визначення меж принципу гласності. Це зводить до мінімуму межі власного розсуду тих, хто здійснює правозастосовну діяльність. Крім того, ці відносини мають перебувати під пильним контролем судової влади.

Орієнтирами для подальшого удосконалення вітчизняного законодавства можуть бути принципи «відкритого врядування» сформульовані на зустрічі провідних фахівців у галузі публічної інформації (грудень 2007 р., м. Себастьян, Каліфорнія, США). Інформація вважається відкритою, якщо вона оприлюднена у спосіб, що відповідає таким принципам: а) *повнота* – усі публічні дані стають відкритими, за винятком тих, що стосуються приватного життя громадян чи національної безпеки; б) *первинність* – дані, що зберігаються, мають бути максимально відокремлені, а не згруповані чи в інший спосіб змінені за формою; в) *своєчасність* – дані мають бути представлені настільки швидко, наскільки це необхідно для збереження їх цінності; г) *доступність* – дані мають бути доступними для широкого кола користувачів і придатними для вирішення максимально широкого кола завдань; д) *придатність до машинної обробки* – дані мають бути раціонально викладені в такий спосіб, який би дозволяв їх автоматизовану обробку; е) *недискримінаційність* – дані мають бути доступними для всіх без будь-яких вимог щодо реєстрації користувачів; є) *безкоштовність* – дані мають бути доступними у такому форматі, який забезпечує їх отримання без

зайвих фінансових витрат; ж) *свобода від ліцензування* – дані не можуть бути об'єктом авторського права, патенту, торговельної марки чи комерційної таємниці [20].

Відкритість і гласність у роботі органів місцевого самоврядування – це не лише конституційна вимога організації їх діяльності, а й важлива передумова подальшого розвитку інституту місцевого самоврядування в цілому. Обов'язковим для щоденної роботи органів повинен стати розвиток зв'язків з громадськістю. Багато міст оприлюднюють інформацію про свою діяльність шляхом розміщення її на власних сайтах в системі Інтернет. Однак часто на них розміщується лише загальна інформація, яка має рекламний або презентаційний характер і як максимум може йтися ще про організацію інтерактивного режиму спілкування за допомогою електронної пошти. Досить поширеними є організація «гарячих» телефонних ліній, встановлення спеціальних скриньок. Все це сприяє налагодженню системи зворотного зв'язку між населенням і владою.

Окремого нормативного регулювання потребує проблема належного інформування населення про діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування. Лише невелика кількість органів місцевого самоврядування мають власні засоби масової інформації і навіть у цих виданнях не завжди оприлюднюються прийняті акти. Брак коштів є основною причиною відсутності публікацій про стан місцевих справ, діяльність органів місцевого самоврядування. Пресою на районному рівні, як правило, управляють місцеві державні адміністрації, які інколи жорстко конфліктують з органами місцевого самоврядування, а тому останні навіть за наявності коштів не мають змоги належним чином оприлюднювати інформацію. На місцевому рівні ще не стало правилом широке інформування населення про заходи, які здійснюються органами місцевого самоврядування. Бажано, щоб місцеві ради, затверджуючи місцеві бюджети, у видатковій частині окремо виділяли кошти для реалізації принципів відкритості й гласності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування (публікації, оголошення, забезпечення права громадян бути присутніми на засіданнях тощо).

Не менш важлива проблема – це якість і доступність необхідної для проведення аналізу інформації. Громадяни, як правило, стикаються з недоступністю для них інформаційних джерел. Це пояснюється нерозвиненістю вітчизняного інформаційного простору, закритістю значних масивів інформації і, знову таки, слабким технічним забезпеченням органів місцевого самоврядування. Особливо обділеними щодо цього залишаються органи самоврядування невеличких міст, сіл і селищ, яких в Україні нараховується не одна тисяча [3, с. 59].

Ефективним засобом забезпечення прозорості влади та її підконтрольності суспільству є впровадження електронного врядування, що передбачає можливість будь-якої фізичної чи юридичної особи не лише через Інтернет звертатися із запитом до органів влади по необхідну інформацію, а й здійснювати юридичні операції. «Електронне самоврядування» необхідно розглядати як важливу складову демократизації публічної влади в цілому. Це має сприяти посиленню міжвідомчої координації щодо спільного використання інформаційних ресурсів. Розробляючи електронні системи, необхідно чітко формулювати цілі та завдання, які ставляться перед органом місцевого самоврядування, а також визначати шляхи та засоби їх реалізації.

Передбачене законом право громадянина на отримання всебічної, повної та об'єктивної інформації про функціонування обраної ним влади, про її плани та можливі напрями дій щодо нього самого або його прав і законних інтересів повинно забезпечуватися не лише органами державної влади та місцевого самоврядування, а й усією системою інших інститутів громадянського суспільства. В. Стретович справедливо зазначає, що забезпечення інформаційної відкритості влади є двостороннім процесом. З одного боку, запорукою відкритості влади є існування суспільного (громадського) запиту на отримання достовірної та вичерпної інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, активна позиція громадянського суспільства щодо влади. З другого боку, рівень відкритості влади фактично визначається реальною діяльністю конкретних органів державної влади та місцевого самоврядування в на-



прямі інформування громадськості про свою роботу, при цьому одним зі стимулів цієї діяльності є природне бажання влади легітимізувати саму себе. Саме з цією метою органи державної влади та місцевого самоврядування повинні публікувати суспільно важливу інформацію [17, с. 15].

Процес забезпечення реалізації принципу гласності вимагає подальшого розвитку та формування належної нормативної бази, особливо на локальному рівні, яка має встановлювати права й обов'язки всіх учасників суспільних відносин, а також методи їх реалізації. У цьому аспекті позитивної оцінки заслуговує Регламент Харківської міської ради [13], який містить главу 2 «Гласність роботи міської ради», в якій визначається порядок акредитації ЗМІ, трансляції по телебаченню і радіо засідань ради та інші форми забезпечення гласності в діяльності ради. Разом з тим недоліком цього нормативного акта є відсутність порядку реалізації права громадян бути присутніми на засіданнях ради. Згідно зі ст. 7 регламенту Харківської міської ради запрошені на засідання ради можуть бути лише особи, присутність яких необхідна для розгляду питань порядку денного, а також особи, запрошені депутатом, міським головою, секретарем міської ради, постійною комісією чи тимчасовою контрольною комісією міської ради.

Сьогодні процес ініціювання, підготовки, прийняття та виконання рішень в органах місцевого самоврядування залишається непрозорим. Потребує також вирішення проблема інформування населення стосовно управлінських рішень, які приймаються виконавчими органами місцевих рад, їх діяльність безпосередньо зачіпає інтереси громадян, але постійно залишається найменш відкритою. Без вирішення цих питань неможливий демократичний розвиток місцевого самоврядування, активна участь населення у вирішенні питань місцевого значення, декларативним залишатиметься положення про підзвітність і підконтрольність органів та посадових осіб територіальній громаді.

Реалізація принципів відкритості й гласності у сфері місцевого самоврядування являє собою важкий і багатоступеневий

процес, котрий потребує відповідного правового, організаційного та матеріально-фінансового забезпечення. Підвищення рівня відкритості органів місцевого самоврядування для населення є пріоритетним завданням на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування, адже відкрита система є більш стійкою і більшою мірою, ніж закрита система, здатна удосконалюватися та ефективно реагувати на новітні виклики. Разом з тим не слід забувати, що забезпечення відкритості муніципальної влади вимагає немалих коштів, а тому необхідно спеціально передбачати відповідні видатки в місцевих бюджетах, іноді гласність може заважати відвертості обговорення питань місцевого значення, знижувати ефективність роботи органів управління. Отже, визначення юридичних меж застосування принципів відкритості й гласності вимагає ретельного та виваженого підходу, який має враховувати, врівноважувати та захищати інтереси всіх суб'єктів суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування.

#### Список використаних джерел

1. Безуглов, А. А. Гласность работы Советов [Текст] / А. А. Безуглов, В. А. Кряжков. – М. : Юрид. лит., 1988. – 144 с.
2. Большой энциклопедический словарь [Текст]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Большая Российская энциклопедия. – СПб. : Норинт, 1999. – С. 960.
3. Кочуєв, В. Проблеми прийняття господарських рішень в умовах ризику та невизначеності на регіональному й місцевому рівнях [Текст] / В. Кочуєв // Аспекти самоврядування. – 2005. – № 2 (28). – С. 57–60.
4. Краснов, М. А. Коллегиальность и персональная ответственность в работе местных Советов [Текст] / М. А. Краснов. – М. : Юрид. лит., 1986. – 80 с.
5. Любченко, П. М. Принципи місцевого самоврядування [Текст] // Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави : монографія / П. М. Любченко, В. Д. Ткаченко ; за ред. Ю. М. Тодики і В. А. Шумілкіна. – Х. : Одісей, 2004. – 392 с.
6. Маликов, С. В. Видовая характеристика принципов местного самоуправления в Украине: статутарные и прогностические критерии [Текст] // Михайло Баймуратов: право як буття вченого : зб. наук. пр. до 55-річчя проф. М. О. Баймуратова / С. В. Маликов ; упорядник та відп. ред. Ю. О. Волошин. – К. : Логос, 2009. – С. 437–452.

7. Муниципальное право России [Текст] : учебник / С. А. Авакьян, В. Л. Лютгер, Н. Л. Пешин [и др.] ; отв. ред. С. А. Авакьян. — М. : Проспект, 2011. — 544 с.
8. Муніципальне право України [Текст] : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К. : Юрінком Інтер, 2001. — 352 с.
9. Наливайко, Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель [Текст] : монографія / Л. Р. Наливайко. — Х. : Право, 2009. — 600 с.
10. Новый тлумачний словник української мови [Текст] / укладачі : В. Яременко, О. Сліпущко: у 3 т. — К. : Аконіт, 2008. — Т 1. — 928 с.
11. Овчинников, И. И. Местное самоуправление в системе народо-властия [Текст] / И. И. Овчинников. — М., 1999. — 330 с.
12. Пітцик, М. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування [Текст] : навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. С. Моньйо, Б. Фонтен, В. Черніков та ін. — К., 2000. — 136 с.
13. Регламент Харківської міської ради [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/article/print/id/54>
14. Серьогін, В. О. «Відкрите врядування» і захист приватності: у пошуках балансу [Текст] / В. О. Серьогін // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол. : Ю. П. Битяк та ін. — Х. : Право, 2009. — Вип. 17. — С. 94–106.
15. Серьогін, В. О. Конституційне право України [Текст] : навч. посіб. / В. О. Серьогін ; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х. : ХНУВС, 2010. — 368 с.
16. Серьогін, В. О. Конституційний принцип гласності в діяльності органів державної влади України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. О. Серьогін. — Х. : Нац. юрид. акад. України, 1998. — 179 с.
17. Стретович, В. Забезпечення відкритості органів державної влади та місцевого самоврядування [Текст] / В. Стретович // Аспекти самоврядування. — 2005. — № 2. — С. 13–17.
18. Ткачук, А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід [Текст] / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. — К. : Заповіт, 1997. — 186 с.
19. Челомбїтько, Л. В. Реалізація принципу гласності в системі місцевого самоврядування в Україні [Текст] / Л. В. Челомбїтько // Проблеми удосконалення правового регулювання місцевого самоврядування в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 25 трав. 2004 р. — Х. : Ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування АПрН України, 2004. — С. 94 – 96.
20. Open Government Data Principles [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://wiki.opengovdata.org/index.php/OpenDataPrinciples>.

*Стаття надійшла 1 березня 2013 р.*

**П. Н. Любченко**

**Открытость и гласность в сфере местного самоуправления**

*Исследуются принципы прозрачности, открытости, гласности в сфере местного самоуправления, определены основные элементы механизма обеспечения открытости и прозрачности в организации и деятельности муниципальных органов власти и должностных лиц, состояние правового регулирования и перспективные направления его совершенствования.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, правовое регулирование, прозрачность, открытость, гласность, публичность, местные органы власти.*

**P. Lyubchenko**

**Openness and publicity in local self government sphere**

The article is devoted to research of principle of transparency, openness and publicity in the local government sphere, the basic elements of the mechanism to ensure openness and transparency in the organization and operation of the municipal authorities and officials, state regulation and promising fields of its perfection.

It is established that the situation of ensuring legal mechanism for implementing the principles of openness and publicity recently has improved slightly, which helps, of course, better ensure the rights and freedoms of human and citizen, as well as the further development of local government in Ukraine. However, it is far away to the international standards in this area. The positive experience of foreign countries clearly shows that legislation in this area can be effective only on conditions that the availability of detailed provisions on the procedures of authorities and rules of consideration on information which were requested, a clear definition of the scope of the principle of publicity. It minimizes the limits of discretion activities of law enforcement people. Furthermore, these relations have to be closely monitored by judiciary. Reference points for further improvement of the national legislation should be the principles of «open government» formulated at a meeting of leading experts in the field of Public Information (December, 2007., Of Sebastopol, California, USA).

Openness and publicity in the local government is not only a constitutional requirement of their activities, but also an important reason for further development of the institution of local government in general. Developing relations with community should be necessary for daily work in governmental bodies. Many cities publish information about their activities by placing it on their own sites in the Internet. However, they are often placed only general information that is advertise or presentational character and it is organized interactive mode of communication via e-mail as common.

Special attention is paid to the quality and availability of information in local governance. Citizens tend to face inaccessibility of information sources for them. This is due to underdevelopment of the domestic media space, closeness databases and, again, poor technical support of local government.

The process of implementing the principle of publicity requires further development and a proper regulatory framework, especially at the local level, which should establish the rights and obligations of all participants in social relations, as well as methods for their implementation. This aspect deserves a positive evaluation in the Rules of Kharkov City Council.

Article deals with the openness and publicity of the process of initiation, preparation, adoption and enforcement of local self-government and stated its opacity. Also the problems of informing the public about administrative decisions taken by the executive bodies of local councils and their activities directly affect the interests of the citizens take place. Definition of legal scopes execution of the principles of openness and publicity requires a careful and balanced approach, which must take into account balance and protect the interests of all subjects of public relations in local government.

**Keywords:** local government, legal regulation, transparency, openness, publicity, local authorities.

---

**Т. В. Стешенко**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри державного будівництва  
Національного університету «Юридична  
академія України імені Ярослава Мудрого»

## **Актуальні питання виборчого процесу в Україні і зарубіжних країнах**

---

*Проаналізовані актуальні питання правового регулювання виборчого процесу в Україні та зарубіжних країнах, удосконалення виборчого процесу, а також кодифіковане закріплення цього інституту.*

**Ключові слова:** *вибори, виборчий процес, конституційно-правова регламентація.*

Визнання народу носієм суверенитету і єдиним джерелом влади в Україні, а також формування демократичної правової держави вимагають активного дослідження проблем, пов'язаних із функціонуванням форм безпосередньої демократії. За таких умов особливої актуальності набуває проблема оптимізації виборчого процесу, оскільки досвід розвинених західних держав переконливо свідчить про те, що від демократизму виборів значною мірою залежить демократизм і легітимність усієї системи органів публічної влади, ступінь реалізації основних прав і свобод громадян.

Для забезпечення законності у процесі організації та проведення виборів необхідно погоджене функціонування та взаємодія усіх гілок державної влади, органів місцевого самоврядування і громадських об'єднань.

Сьогодні інститут виборів виступає як дієвий механізм відтворення публічної влади, проблеми виборчого права зайняли важливе місце в наукових працях таких вчених, як С. А. Авак'ян, В. І. Васильєв, В. К. Григор'єв, Р. К. Давидов, М. І. Ставнійчук та ін.

Метою статті є вироблення основних понять теорії виборчого процесу, аналіз проблем його правового регулювання, визначення основних шляхів удосконалення законодавчого регулювання виборчого процесу.

Найбільш поширеною формою прямого народовладдя є вибори. Вони застосовуються у більшості країн світу, є сучасною, цивілізованою правовою формою оновлення влади, приведення її структур та діяльності у відповідність до потреб життя. Громадяни, беручи участь у виборі своїх представників, тим самим здійснюють фактично належну їм державну владу.

Як у вітчизняній, так і в зарубіжній науці конституційного права існує розмаїття точок зору з приводу визначення поняття виборів.

Коли говорять про вибори, то мають на увазі принаймні два значення цього слова – широке та вузьке. Право вибору в широкому (філософському) розумінні є одним із виявів абсолютної свободи, адже, як відомо, найвища свобода – це свобода вибору. При цьому необхідно розмежовувати поняття «вибору» та «обрання». Вибирати – це віддавати перевагу комусь, вважаючи кращим; голосуючи, віддавати перевагу певній особі для виконання якихось обов'язків. Натомість обирати – значить визнавати когось авторитетною людиною, гідною вершити державні і громадські справи. При обранні завжди існує вибір, навіть якщо балотується один кандидат, – вибір обрати чи не обрати. Отже, вибори – це не самий тільки вибір, головним у них є обрання, делегування повноважень, наділення владою, визнання вищої авторитетності за певною особою, лідером.

Вибори у вузькому (правовому) розумінні розглядають як процес, спосіб, процедуру формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування чи заповнення вакантних посад (обрання посадових осіб) шляхом голосування [9, с. 117].

Під виборами також розуміють: участь громадян у здійсненні державної влади шляхом висунення кандидатів і обрання їх у представницькі органи державної влади; форму реалізації виборчих прав шляхом участі у виборчій кампанії; спосіб залучення громадян до виконання публічних функцій у державних і самоврядних установах шляхом голосування; передачу влади від виборців до тих, кого вони обирають; форму вираження волі народу стосовно тих його представників, яким він довіряє здійснювати державну владу; сукупність етапів виборчих дій і процедур, регламентованих законодавчими і іншими нормативно-правовими актами; акт волевиявлення народу, спрямований на формування складу органів державної влади і місцевого самоврядування; сукупність встановлених відповідно до інтересів народу організаційно-правових норм, якими держава гарантує виборцям реальну участь у формуванні представницьких органів державної влади як безпосередньо, вільним волевиявленням під час голосування, так і через обраних ними депутатів [3, с. 231].

Ряд науковців вважають, що вибори є невід'ємним елементом громадсько-політичного життя, політичним суспільно-правовим інститутом.

Слід зазначити, що практикою зарубіжних держав вибори, як правило, включають дві сторони — офіційну та неофіційну. Під офіційною стороною розуміються дії, які здійснюються державними органами і є обов'язковими для проведення виборів. До них відносять: створення виборчих округів, виборчих дільниць, виборчих органів, які будуть проводити вибори і здійснювати контроль за їх проведенням, реєстрація кандидатів та ін. Неофіційна сторона — це заходи, які проводять політичні партії, різні громадські об'єднання, тобто дії, які проводяться недержавними органами.

Законодавство різних країн чітко регламентує перш за все офіційну сторону підготовки та проведення виборів представницьких та інших виборних інститутів влади.

У виборчому законодавстві основне місце займає питання, пов'язане з виборчим процесом, його стадіями. Сьогодні у зарубіжних країнах не всі виборчі закони чітко закріплюють по-



няття виборчого процесу. Українське виборче законодавство дає визначення виборчого процесу, а також послідовно розкриває всі його стадії. Необхідно зазначити, що поняття «виборчий процес» відносно недавно увійшло в категоріальний апарат законодавців та дослідників.

При визначенні поняття виборчого процесу виходимо з того, що він є різновидом юридичного процесу.

Юридичний процес як комплексна система має ряд специфічних ознак, характерних для всіх правових форм діяльності органів держави. Насамперед це розгляд певної юридичної справи, здійснюваний на основі закону.

Юридичний процес як правова форма діяльності уповноважених органів і посадових осіб характеризується визначеністю компетенції, функцій і повноважень цих суб'єктів. Одні (органи держави і посадові особи) виконують організаційну функцію, на них покладається відповідальність за результат процесу, інші (позивачі, потерпілі, відповідачі, правопорушники й ін.) мають ряд прав і гарантій і можуть розраховувати на охорону їхньої особистості і законних інтересів. Теорія і практика юридичного процесу є результатом об'єктивних процесів інтеграції і диференціації знання, що відбувається як усередині юриспруденції, так і на стиках її із суміжним знанням.

Свідченням тому є усе більше проникнення етики і психології в юридичну науку і практику, усе більш широке застосування спеціального знання і не тільки в кримінальному, але й в інших видах юридичного процесу.

Узагальнюючи викладене, можна запропонувати визначення юридичного процесу. Юридичний процес — це комплексна система органічно взаємозалежних правових форм діяльності уповноважених органів держави, посадових осіб, а також зацікавлених у вирішенні різних юридичних справ інших суб'єктів права, що:

а) виражається в здійсненні операцій з нормами права у зв'язку з рішенням певних юридичних справ;

б) здійснюється уповноваженими органами держави і посадовими особами на користь заінтересованих суб'єктів права;

- в) закріплюється у відповідних правових актах – офіційних документах;
- г) регулюється процедурно-процесуальними нормами;
- д) забезпечується відповідними способами юридичної техніки.

Конструктивність юридичного процесу як комплексної системи наочно розкривається при детальному встановленні його узагальнених ознак і властивостей, що обумовлюють його правову природу і правовий зміст.

Російські науковці дають визначення юридичному процесу, під яким слід розуміти здійснюваний відповідно до порядку передбачених процесуальними правовими нормами, спрямовану на реалізацію матеріально-правових відносин та досягнення конкретного правового результату діяльність суб'єктів права, яка відбувається у певних часових рамках і полягає в послідовному удосконаленні процесуальних дій, обов'язковим учасником яких є орган публічної влади, що здійснює в її рамках публічно-владні повноваження.

Як вже зазначалося, виборчий процес повинен складатися із чітко закріплених у законодавстві стадій. Проблемам стадійності виборчого процесу останнім часом приділено чимало уваги вченими-юристами та практиками.

Під стадією в загальному значенні розуміють (від грецького – стадій (вимір довжини)) – певний ступінь, період, етап у розвитку чогось, що має свої якісні особливості [5, с. 776]; у правовому – якусь відносно замкнуту часову ділянку правової форми і відповідні моменти переходу однієї стадії до іншої [6, с. 1600].

Стадію юридичного процесу розглядають як динамічну відносно замкнуту сукупність закріплених чинним законодавством способів, методів, форм, що виражають або наперед визначають чітке і неухильне здійснення процедурно-процесуальних вимог, відображають просторово-тимчасові аспекти процесуальної діяльності і забезпечують логіко-функціональну послідовність здійснення конкретних дій, спрямованих на досягнення кінцевого, матеріально обумовленого правового процесуального результату [8, с. 192].

Виборчий процес передбачає законодавчо встановлений у часі порядок послідовно змінюваних етапів (стадій), які складаються із конкретних процедур та дій суб'єктів виборчих правовідносин при формуванні представницьких органів влади або виборів посадових осіб. Етапи (стадії) виборчого процесу пов'язані з організацією та проведенням виборів, у рамках яких відбуваються передбачені законом виборчі дії та процедури.

Виборчий процес починається в чітко встановлений строк, повинен пройти через всі передбачені законом обов'язкові етапи (стадії) і завершитися оприлюдненням відповідною виборчою комісією результатів виборів. Інша послідовність виборчого процесу неможлива.

У деяких зарубіжних країнах основними етапами (стадіями) виборчого процесу визнаються:

- призначення виборів уповноваженим органом у чітко встановлений законодавством строк у зв'язку з майбутнім завершенням легіслатури представницького органу влади чи повноважень виборної посадової особи;
- реєстрація виборців, складання списків виборців;
- створення виборчих округів та виборчих дільниць;
- висування та реєстрація кандидатів;
- проведення передвиборної кампанії;
- голосування та встановлення результатів голосування;
- встановлення результатів виборів та їх офіційне оприлюднення.

Факультативними стадіями виборчого процесу можуть бути: повторне голосування, повторні вибори, вибори депутатів замість тих, що вибули.

Слід зазначити, що після завершення виборчого процесу починається міжвиборчий період. Він є важливим з точки зору узагальнення практики, удосконалення виборчого законодавства, розробки нових норм та виборчих механізмів. У цей період у повному обсязі функціонують виборчі комісії, які здійснюють свої повноваження на постійній основі, проводиться робота з модернізації інформаційних технологій, навчання членів виборчих комісій, зміцнення матеріальної бази [1, с. 641–647].

Інститут виборчого процесу як такий не виступає гарантією виборчих прав суб'єктів. Проте його повна детальна та належна правова регламентація у законодавстві з чітким визначенням виборчих етапів та процедур виступає необхідним юридичним чинником гарантування та забезпечення виборчих прав суб'єктів виборчого процесу та додержання режиму законності при організації та проведенні виборів.

У виборчому законодавстві приділяється велика увага виборчому процесу, тобто певній врегульованій правовими нормами сукупності дій громадян і уповноважених органів, які спрямовані на формування якісного і кількісного складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Науковці-державознавці висловлюють різні точки зору щодо поняття виборчого процесу. Так, І. П. Ільїнський, Б. А. Страшун, В. І. Ястребов пишуть, що виборчий процес – це діяльність уповноважених суб'єктів з підготовки і проведення виборів, а також норми, що таку діяльність регулюють.

В. В. Молдован, В. Ф. Мелашенко вважають, що це встановлена законодавством процедура, порядок організації і проведення виборів, один із елементів виборчої системи.

В українській юридичній енциклопедії виборчий процес теж сформульовано як один з основних елементів виборчої системи, що забезпечує організацію проведення виборів у встановленому законом порядку.

В. В. Кравченко зазначає, що виборчий процес – це врегульована правовими та іншими соціальними нормами діяльність органів, організацій, окремих громадян, їх колективів і груп з підготовки та проведення виборів до представницьких та інших виборних органів державної влади і місцевого самоврядування [4, с. 320].

М. І. Ставнійчук під виборчим процесом розуміє врегульовану законом специфічну діяльність уповноважених органів і громадян держави, спрямовану на формування конституційного якісного і кількісного складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування [7, с. 18].

В. Д. Яворський у зміст виборчого процесу включає складну структуру технологій як ефективного засобу забезпечення і захисту активного і пасивного виборчого права громадян України шляхом послідовного впровадження комплексу виборчих дій та процедур [10, с. 84–86].

Члени Центральної виборчої комісії України мають своє визначення виборчого процесу, під яким розуміють урегульовану законами діяльність уповноважених органів та громадян держави, спрямовану на підготовку і проведення виборів представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування, обрання та наділення повноваженнями посадових осіб.

На основі різноманітних точок зору науковців, вчених-юристів можна зробити висновок, що виборчий процес як правова категорія є самостійним правовим інститутом конституційного права, під яким слід розуміти сукупність конституційно-процесуальних норм, що регулюють порядок формування представницьких органів держави та інших виборних органів державної влади і органів місцевого самоврядування, обрання посадових осіб держави.

Виборчий процес охоплює всю багатоманітність суспільних відносин, що виникають у зв'язку з формуванням таких органів та обранням посадових осіб. Він має свою внутрішню цілісність та відокремленість і розгортається у вигляді послідовно регламентованих, спрямованих на забезпечення прийняття акту виборів, етапів, стадій. Від того, наскільки якісно організований виборчий процес в державі, залежить результат виборів, а отже, і належна реалізація виборчих прав громадян України.

Серед характерних особливостей виборчого процесу називають його опору на основи конституційного ладу, нормативну врегульованість дій учасників процесу організації і проведення виборів, логічну послідовність його стадій. Виходячи з цього, можна охарактеризувати виборчий процес і з організаційної точки зору як врегульовану нормативно-правовими актами й іншими спеціальними нормами діяльність учасників виборчого процесу, яка складається із взаємопов'язаних і побудованих

у логічній послідовності стадій, що спираються на демократичні принципи національного виборчого права і покликану надавати виборам легітимного характеру [2, с. 42–54].

Ряд науковців вважають, що основними характеристиками виборчого процесу, які відображають його особливості, також є:

- принципи як основоположні начала здійснення процесуальної діяльності у виборчому процесі;
- суб'єкти, наділені нормами виборчого права правами і обов'язками по удосконаленню процесуальних дій;
- стадії виборчого процесу, які відображають часову та змістовну його сторони.

Виборчий процес в Україні можна класифікувати залежно від поділу на види виборів, які проводяться у державі, – виборчий процес: по виборах Президента України; народних депутатів України; депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Всі названі види виборчого процесу мають спільні та відмінні риси.

Виборчий процес в Україні можна розглядати як такий, що складається з чотирьох стадій: підготовчої, основної, агітаційної та заключної. Кожна з цих стадій охоплює певну кількість етапів, які у свою чергу складаються з чітко встановлених дій учасників виборчого процесу. Кількість етапів на кожній стадії різняться залежно від виду виборчого процесу.

Основним висновком, який стосується удосконалення законодавчого регулювання виборчого процесу, є висновок про необхідність кодифікованого регулювання, обумовленого вимогою забезпечення законності при здійсненні процесуальної діяльності, а також високим рівнем узагальнення нормативного матеріалу.

Слід зазначити, що сьогодні ключовою організаційною проблемою виборчого процесу як в Україні, так і в інших країнах є досить низька активність виборців на виборах. Вирішення цієї проблеми вимагає комплексного підходу, який включає удосконалення нормативного регулювання виборчих процедур, підвищення рівня правосвідомості суб'єктів виборчого процесу.

## Список використаних джерел

1. Белоновский, В. Н. Электоральное право Российской Федерации [Текст] / В. Н. Белоновский. – М. : РГГУ, 2010 – С. 641–647.
2. Князев, С. Д. Избирательный процесс: понятие, особенности и структура [Текст] / С. Д. Князев // Правоведение. – 1999. – № 3. – С. 42–54.
3. Ковальчук О. Б. Выборчий процес в Україні: конституційно-правові аспекти [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук / О. Б. Ковальчук. – Л., 2002. – 231 с.
4. Кравченко, В. В. Конституційне право України [Текст] : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – К. : Атіка, 2000. – 320 с.
5. Словник іншомовних слів [Текст] / за ред. О. С. Мельничука. – К. : Голов. ред. Укр. рад. енцикл. АН УРСР, 1974. – 776 с.
6. Советский энциклопедический словарь [Текст] / науч.-ред. совет: А. М. Прохоров (пред.). – М. : Советская Энциклопедия, 1981. – 1600 с.
7. Ставнійчук, М. І. Законодавство про вибори народних депутатів України: проблеми теорії і практики [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. І. Ставнійчук. – К. : Вид. центр Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – 18 с.
8. Теория юридического процесса [Текст] / под общ. ред. В. М. Горшенева. – Х. : Вища шк., 1985. – 192 с.
9. Тодика, Ю. М. Основы конституційного права України [Текст] : навч. посіб. / Ю. М. Тодика, Г. Б. Клименко. – Х. : Консум, 1998. – 117 с.
10. Яворський, В. Д. Сучасний виборчий процес в Україні: політико-правовий аспект [Текст] / В. Д. Яворський // Вибори Президента України – 99: проблеми теорії і практики : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (доповіді, виступи, рекомендації). – К. : ЦВК, 2000. – С. 84–86.

*Стаття надійшла 21 лютого 2013 р.*

**Т. В. Стешенко****Актуальные вопросы избирательного процесса в Украине и зарубежных странах**

*Анализируются актуальные вопросы, связанные с правовым регулированием избирательного процесса в Украине и зарубежных странах, совершенствованием избирательного процесса, а также с кодифицированным закреплением этого института.*

**Ключевые слова:** *выборы, избирательный процесс, конституционно-правовая регламентация.*

T. V. Steshenko

### **The actual issues of electoral process in Ukraine and foreign countries**

*The elaboration of the main notions of the theory of electoral process, analysis of problems of its regulation, definition of main means of perfection of legislative regulation of electoral process are the main objectives of this research work.*

*Nowadays the problem of optimization of electoral process is of special relevance, as the experience of highly-developed foreign countries clearly indicates that democracy and legitimacy of all system of public authority, degree of realization of main rights and freedoms of citizens depend on democracy of elections.*

*The issue connected with electoral process and its stages occupy (are) the main part of electoral legislation. Not all electoral laws clearly fix the notions of electoral process in foreign countries. Ukrainian electoral legislation defines electoral process and consequently represents all of its stages. It should be mentioned that the notion of electoral process has appeared in categories of lawmakers and researches recently.*

*The institute of electoral process does not act as guarantees of electoral rights of subjects. But its full and detailed legal regulation with clear definition of electoral stages and procedures in legislation is necessary legal factor of guarantee and implementation of electoral rights of electoral process subjects and keeping regime of legality during organization and elections.*

*In electoral legislation lawmakers pay attention to electoral process, i.e. particular regulated by legal rules set of actions of citizens and authorized bodies which are directed at formation of qualitative and quantitative composition of public authority and bodies of local self-government.*

*On the basis of different thoughts of legal scholars it is possible to make a conclusion that electoral process as a legal category is an independent legal institute of constitutional law which means set of constitutional and procedural rules that regulate the order of formation of representative state bodies and other electoral bodies of public authority and bodies of local self-government.*

*The author of the article denotes that electoral process covers all variety of social relations that appear in connection with formation of above-mentioned bodies and election of officials. This process has its internal integrity and isolation and develop in the form of consequently regulated, directed at implementation of adoption of acts of elections, stages. The result of elections and also relevant*



*realization of electoral rights of Ukrainian citizens depend on qualitatively organized electoral process in the state.*

*The main conclusion which concerns perfection of legislative regulation of electoral process is the idea of necessity of codified regulation conditioned of the demand of implementation of legality at realization of procedural activity and high level of generalization of normative material.*

**Keywords:** *elections, electoral process, constitutional and legal regulation.*

---

**В. О. Величко**, кандидат юридичних наук, доцент;

**В. І. Будакова**, студентка факультету підготовки кадрів для МЗС України. Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

## Шляхи покращення функціонування парламенту України

---

*Аналізуються проблеми функціонування парламенту України та пропонуються шляхи вдосконалення роботи Верховної Ради України відповідно до міжнародних стандартів.*

**Ключові слова:** парламент, гілки влади, комітети Верховної Ради України, повноваження парламенту, право законодавчої ініціативи, недоторканність народних депутатів, депутатська етика.

Проблема ролі парламенту в системі гілок влади в сучасних державах з республіканським устроєм нині залишається дуже актуальною з огляду на побудову правових держав на пострадянському просторі і впровадження сучасних демократичних стандартів суспільного розвитку.

Недоліки існуючої представницької демократії багато в чому зумовлені дифузиею влади, що проявляється в нечіткості розмежування повноважень між вищими органами влади. Внаслідок такої невизначеності і виникають кризові ситуації. Це вказує на особливу вагомість проблеми стабільності системи державної влади у зв'язку із загрозами існуванню парламентаризму.

Адже одним з головних механізмів державної стабільності і є парламент як легітимна основа установчої влади народу.

Однією з найважливіших ознак демократичного розвитку суспільства і держави є функціонування парламенту – органу загальнонародного представництва, від роботи якого залежить ефективність діяльності всього державного механізму. Оскільки, на жаль, сьогодні стикаємося з деякими проблемами в роботі та структурі єдиного органу законодавчої влади в Україні – Верховної Ради України, здається актуальним дослідження цієї теми, особливо з урахуванням зарубіжного досвіду.

Передусім теоретично не обґрунтована кількість комітетів Верховної Ради України – 27. Наприклад, у складі комітетів діє лише чотири так звані «правових» комітети, а саме : 1) з питань правової політики; 2) з питань державного будівництва та місцевого самоврядування; 3) з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією; 4) з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин. Доцільно було б оптимально вибудувати систему комітетів, раціонально розмежувавши їх компетенцію. Щодо наявних чотирьох «правових» комітетів, то ефективніше було б об'єднати їх в єдиний юридичний (правовий) комітет з відповідними підкомітетами для того, щоб не лише виробляти, а й активно, цілеспрямовано та узгоджено здійснювати через законодавчий процес єдину в державі правову і законодавчу політику. Крім того, потребує перегляду й нинішня система комітетів, які займаються економічними та іншими питаннями. За результатами аналізу статистичних даних встановлено, що такі сфери суспільного життя, як сім'я та молодь, соціальне забезпечення потребують більшої уваги органів державної влади. При цьому комітети Верховної Ради України формуються таким чином, щоб збалансовано представляти інтереси різних політичних сил, але не встановлено критеріїв рівномірного їх розподілу за сферами суспільного життя [4]. Отже, з урахуванням тих сфер суспільного життя, які потребують більшої уваги органів державної влади, необхідно встановити провідні напрями роботи комітетів. Адже парламентські комітети є запорукою ефективного функціонування сучасних демо-

кратичних органів, де законодавча і виконавча влади перебувають у рівновазі. Саме комітети завдяки наданим їм можливостям постійно контролювати діяльність виконавчої влади можуть запобігати надмірній концентрації влади в руках виконавчих структур, які мають природну властивість до зростання чисельного складу і перебирання на себе більшості повноважень з державного управління.

Верховна Рада України через комітети може домогтися, щоб виконавча влада здійснювала закріплену в законах волю народу і виконувала найважливіші завдання демократичної влади – забезпечувала стратегічні пріоритети розвитку суспільства та короткотермінові пріоритети через затвердження щорічного бюджету.

Слід зазначити, що досі не вироблено оптимальної системи законодавчої діяльності Верховної Ради України. Оскільки серед функцій Верховної Ради України важливе місце займає саме законодавча, то виявлення недоліків та визначення перспективних напрямів її здійснення є нині актуальним. Аналізуючи стан законодавства, можна сказати, що для нього характерні нестабільність і внутрішня суперечливість законодавчих актів, окремих їх норм щодо врегулювання певних суспільних відносин, недостатня наукова обґрунтованість частини законодавчих актів, їх декларативність, несформованість механізму реалізації тощо. Спонтанний розвиток законодавства України значною мірою зумовлений безплановістю законодавчої діяльності. Для вправлення становища доцільно було б перевести цю діяльність на рейки державної програми законодавчих робіт України, яка б відображала як загальні напрями розвитку законодавства (стратегію законотворчості), так і напрями розвитку його окремих галузей. Державна програма законодавчих робіт має стати методологічною основою для складання Верховною Радою України поточних і перспективних планів у сфері законодавчої діяльності. Окрім того, рік-у-рік збільшується кількість законодавчих ініціатив, внесених на розгляд Верховної Ради України, половину з яких парламент не встигає розглянути, чим порушує конституційне право суб'єктів законодавчої ініціативи. До речі,

схожа ситуація складається у США, де необмежене право членів Конгресу США вносити законопроекти спричиняє появу тисяч законопроектів – до 20 000 – за один дворічний період. Члени шведського парламенту так само можуть вносити «пропозиції» без формального дозволу, але тільки на початку сесії [3]. Більше того, законодавчі процедури в парламенті України не містять конкретно визначених строків проходження законопроектів через його органи. У зв'язку з цим необхідно визначити порядок надходження пропозицій, їхню черговість, оскільки ні чинний регламент, ні законопроекти про організацію роботи Верховної Ради України цього не визначають.

До речі, Конституції країн світу визначають різних суб'єктів законодавчої ініціативи. У Японії, наприклад, провідна роль у законодавчому процесі належить уряду. Законопроекти до парламенту подаються урядом і Дослідницькою радою керівної партії. У Конгресі США це право належить лише конгресменам і сенаторам [7].

Щоб законодавство було дієвим, необхідно, щоб воно відповідало основній меті – вирішувало економічні, соціальні, політичні та інші завдання, визначені Конституцією України, відповідало сучасним вимогам, дійсності та ефективно працювало. Для цього можна визначити пріоритетні напрями законодавчої діяльності Верховної Ради України, зокрема, прийняття конституційних законів, що стосуються удосконалення всіх гілок державної влади і місцевого самоврядування, реформування системи правоохоронних органів; ратифікація міжнародних договорів та приведення українського законодавства у відповідність до загальновизнаних норм міжнародного права, європейських конвенцій; законів екологічного спрямування, що забезпечують правовий режим використання природних ресурсів; законів у соціальній сфері тощо.

Крім того, існує низка проблем, пов'язана з удосконаленням повноважень Верховної Ради України. Наприклад, для підвищення відповідальності членів Кабінету Міністрів України за результати їх діяльності не лише перед Президентом, а і перед Верховною Радою України можна внести зміни до ст. 87 Кон-

ституції України, що дало б змогу Верховній Раді України розглянути питання про відповідальність чи недовіру не лише Кабінету Міністрів в цілому, а й щодо окремих його членів, що спричиняє припинення їх повноважень [4].

На нашу думку, проблема правопорядку та депутатської дисципліни у Верховній Раді України також потребує вирішення. На сьогодні спостерігається домінування фракційної дисципліни над дисципліною загальнопарламентською і домінування фракційних інтересів чи навіть одноосібних інтересів лідерів парламентських фракцій. Це слід розглядати як одне з основних джерел недоліків у роботі законодавчого органу країни, що виникає, зокрема, внаслідок фізичного блокування пленарної роботи Верховної Ради, що нерідко спостерігається. Як приклад, можна згадати випадок, коли протягом першої – початку п'ятої сесії Верховної Ради 6-го скликання робота Верховної Ради була заблокована 20 разів.

Іншими поширеними видами порушення правил роботи Верховної Ради України є систематичне голосування народних депутатів картками відсутніх колег та пошкодження парламентського обладнання.

Регламент Верховної Ради України передбачає деякі механізми боротьби з порушеннями норм депутатської етики під час роботи в сесійній залі [1]. Йдеться насамперед про главу 9 Регламенту Верховної Ради України. Наприклад, ч. 4 ст. 51 Регламенту ВРУ регламентує випадок, коли народний депутат висловлює образливі слова на адресу іншого народного депутата або депутатської фракції (депутатської групи). У такому разі головуючий на пленарному засіданні попереджає цього народного депутата про неприпустимість таких висловлювань або припиняє його виступ. Але механізмів покарання за порушення вимог, що стосуються депутатської дисципліни, не передбачається (крім, хіба що, «мертвої» норми щодо позбавлення парламентарів права участі у пленарних засіданнях). Так само не зазначено в Регламенті та Законі України «Про статус народного депутата України» покарання депутатів у разі блокування роботи Верховної Ради або грошове відшкодування депутатами вартості пошкодженого державного майна.

Необхідно зазначити, що домінування фракційної, або коаліційної, дисципліни над дисципліною загальнопарламентською, що має місце в Україні, відсутнє в розвинутих демократичних країнах. У першу чергу це свідчить про існування в цих країнах певної політичної культури. Крім того, важливою складовою забезпечення нормальної повсякденної діяльності парламентів цих країн є існування нормативно визначених механізмів контролю за дотриманням депутатським корпусом професійної дисципліни. Так, у багатьох парламентах світу встановлені різноманітні норми депутатської етики. Як правило, ці норми зафіксовані у регламентах законодавчих органів. Зокрема, у Палаті представників та Сенаті США існують правила, в яких містяться директиви поведінки депутатів та службовців Конгресу. У регламентах Бундестагу ФРН та Національних зборів Франції також містяться відповідні етичні норми. Крім цього, існує практика прийняття спеціальних документів (наприклад, Кодекс поведінки для членів Парламенту у Великобританії), створення органів, які контролюють дотримання депутатської етики.

Обов'язок нагляду за порядком у парламенті (його палатах), як правило, покладається на головуючого. Допоміжними органами часто виступають комітети, у віданні яких перебуває організація роботи парламенту (або його палат), наприклад, регламентні комітети. У деяких країнах додатково створюються спеціальні органи контролю за дотриманням депутатами норм етики. Зокрема, у Великобританії функціонують два комітети: парламентський – Комітет по стандартах та привілеях у Палаті громад, та при уряді Великобританії – Комітет по стандартах у публічній сфері. У США вагому роль у регулюванні відповідних питань відіграє спеціальний комітет Сенату з етики.

У деяких країнах існує так званий інститут парламентських приставів – давня історична традиція. Так, у Великобританії цей інститут діє з 1415 р. Інститут парламентських приставів існує також у США, Канаді, Франції та Японії.

Вважаємо, що зі світового досвіду країн у цій сфері Україна може запозичити корисне та актуальне для ефективної роботи

парламенту, зокрема, щодо створення спеціальних органів контролю за дотриманням депутатами норм етики.

Перелік дисциплінарних покарань, які можуть бути застосовані до депутатів-порушників у демократичних країнах, різноманітний – від простого попередження головуючого до виключення депутата.

Наприклад, у Франції до депутатів Національних зборів застосовуються такі санкції: заклик до порядку; заклик із занесенням до протоколу; винесення осуду; винесення осуду з тимчасовим виключенням – депутату забороняється брати участь у засіданнях палати на один місяць (правило 71 розділу XIV «Процедурних правил Національних зборів») [7].

Використання механізму дострокового припинення депутатського мандата як дисциплінарного заходу передбачене, зокрема, у США, Великобританії, Канаді, Португалії, Бразилії, Індії. Цей крайній захід може бути застосований, у тому числі, якщо депутат звинувачується в неетичній поведінці або якщо він тривалий час не бере участі у роботі парламенту. Вважаємо, що такий досвід, безумовно, може стати в нагоді й Україні.

У Португалії (тут кількість прогулів визначається регламентом Асамблеї) депутат втрачає свій мандат, якщо так і не зміг зайняти своє місце в парламенті до його четвертого засідання або якщо був відсутній чотири пленарних засідання. На подання пояснень стосовно відсутності в депутата є лише п'ять днів. Рішення про виключення депутата ухвалюється відповідним комітетом та Бюро парламенту. Якщо це рішення оскаржене депутатом протягом 10 днів – проводиться таємне голосування Асамблеї з цього питання [6].

В Індії максимальний дозволений період прогулів для депутатів становить 60 днів (не враховуються дні перерв між сесіями або перерви роботи Парламенту під час сесії, якщо така перерва тривала більше чотирьох днів).

У Бразилії серед причин дострокової втрати депутатом свого мандата зазначене визнання його дій несумісними з поняттям депутатської гідності та якщо депутат пропустив поспіль 1/3 чергової сесії (відпустки та відрядження, затверджені Палатою,



не враховуються). Виключення депутата має бути підтримане абсолютною більшістю депутатів відповідної палати.

У країнах, які зазнали впливу англійської правової системи, палати парламентів задля дотримання «чистоти» своїх рядів та підтримки авторитету представницького органу наділені досить широкими повноваженнями щодо виключення зі своїх рядів депутатів, які були звинувачені у не гідній їхнього статусу поведінці.

У США палати Конгресу мають значну самостійність відносно визначення причин, характеру, строку та процедури так званого «вигнання» своїх членів (у цій країні розрізняють «вигнання» і «виключення» народних представників). Згідно з п. 2 розд. 5 ст. 1 Конституції США член Конгресу може бути «вигнаний» з Сенату (якщо він сенатор) або з Палати представників (якщо він конгресмен) після схвалення такої резолюції двома третинами від загальної кількості членів відповідної палати. У згадуваній статті Конституції говориться: «Кожна палата може визначати правила процедури та карати своїх членів за порушення норм громадської поведінки, а при підтримці двох третин – виключати членів зі свого складу». «Вигнання» у США розглядається як самостійний парламентський дисциплінарний засіб, необхідний для цілісності, дієздатності та збереження авторитету цього інституту державної влади [8]. І хоча сама процедура «вигнання» застосовувалася в історії США вкрай рідко, деякі конгресмени добровільно подавали у відставку, побоюючись, що цей дисциплінарний захід може бути використаний проти них [5]. Проте саме існування такого положення має запобіжний характер, оскільки стримує депутатів від порушення норм депутатської етики та дисципліни.

Проблемою парламенту є також його слабка консенсусна природа. Прийняття закону має бути результатом переговорів та консенсусу коаліції та опозиції. Втілення в практиці українського парламентаризму такого процесу узгодження позицій стане свідченням демократизації, а також допоможе законопроекту «визріти в стінах парламенту», оскільки в процесі обговорення та дискусій одна сторона завжди вказуватиме на законо-

давчі упушення та недоопрацювання законопроекту, запропонованого іншою частиною парламенту, а остання, у свою чергу, буде виправляти ці помилки і недоробки, що в результаті дасть змогу одержати досконалий текст закону. Тобто парламент – це той майданчик обговорень, де в результаті вироблення спільних позицій і досягнення консенсусу народжується закон, що відповідає суспільному благу. На жаль, нині маємо ситуацію, коли Верховна Рада України не є представником інтересів усього суспільства, а лобіює інтереси окремих соціальних груп. Але народні представники – парламентарі мають розуміти, що структура публічної влади повинна працювати для народу і за його дійсною волею. Лобіюванню інтересів економічної «псевдоеліти» спричиняє, по-перше, невіршеність питання щодо конституційної відповідальності народних обранців; по-друге, допустимість із боку держави постійного маніпулювання думкою виборців щодо економічних реформ; по-третє, відсутність контрольних механізмів щодо виконання передвиборчих обіцянок з приводу скорочення кількості народних депутатів і зняття їх недоторканності. Отже, неузгодженість комплексу проблем щодо юридичної відповідальності народних депутатів та загалом усієї Верховної Ради України як представницького органу послаблює дієвість функціонування парламенту як органу народного представництва в державі. Тільки загальнодержавний представницький орган народу має право трансформувати волю українського народу в державну волю шляхом прийняття законів.

На нашу думку, актуальним для запозичення є також досвід країн, у яких правом законодавчої ініціативи користується певна кількість громадян, що мають право голосу.

Варто звернути увагу на те, що в Італії правом законодавчої ініціативи, крім офіційних інституцій, володіє народ. Він здійснює це право шляхом внесення постатейно змін до розробленого законопроекту від 50 000 виборців. В Австрії народна законодавча ініціатива повинна бути підтримана 100 000 громадян, а в Іспанії – 500 000.

У Швейцарії народна ініціатива повинна бути підтримана 100 000 громадян, які мають право голосу. Право законодавчої

ініціативи громадяни мають з конституційних (але не із законодавчих) питань. Пропозиція може стосуватися тільки частково-го перегляду Конституції. Федеральні збори у дворічний строк вирішують питання про те, приймати народну ініціативу чи не приймати. Якщо буде позитивне рішення, то парламент виносить проект статті на всенародний референдум. Якщо парламент не згоден з законопроектом, він може його відхилити або винести на референдум свій власний проект з цього питання [3].

Проблема недоторканності народних депутатів України постійно обговорюється у пресі, а також народними депутатами у Верховній Раді України. Все це робиться часто без аналізу проблеми, з чисто популістськими цілями.

Мотивуючи свої виступи, громадяни України у засобах масової інформації, як правило, стверджують, що «право недоторканності депутатів» не зафіксовано в конституціях більшості країн або передбачає зовсім інші ознаки цього привілею. Насправді, право недоторканності депутатів зафіксоване у різній формі у конституціях переважної більшості країн. Щоправда, ознаки цього привілею різні. У багатьох країнах імунітет депутата не діє поза межами парламенту, в момент скоєння злочину, а в ряді країн він діє завжди. Депутат позбавляється права недоторканності парламентом. В Україні ж статус недоторканності народних депутатів є абсолютним [3]. Практично будь-яке порушення громадського порядку народним депутатом залишається без покарання, що впливає з аналізу законодавства, зокрема ст. 80 Конституції України [2].

У переважній більшості країн депутати позбавляються імунітету на пленарному засіданні простою або кваліфікованою більшістю голосів. Проте є і простіші процедури. Так, у Великій Британії члени Палати громад можуть бути позбавлені імунітету за рішенням спікера.

Зазначений досвід теж може стати корисним для запозичення Україною.

Узагальнюючи викладене, можна підсумувати, що існує чимало корисного, що можна впровадити у практику діяльності парламенту України – Верховної Ради для її ефективної ді-

ральності та задля вирішення проблем, які існують сьогодні. Допоможе у цьому зарубіжний досвід розвинених країн, які вже перевірили дієвість таких механізмів подолання проблем на власних законодавчих органах.

#### Список використаних джерел

1. Про Регламент Верховної Ради України [Текст] : Закон України від 10.02.2010 // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 14–15, № 16–17.
2. Конституція України від 28.06.96 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30.
3. Кислий, Павло, Вайз Чарльз. Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду [Текст] / Павло Кислий, Чарльз Вайз. – К. : Абрис, 2000. – 414 с.
4. Ярмиш, О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002 .
5. Maskell, Jack. Report for Congress: Recall of Legislators and the Removal of Members of Congress from Office – 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lieberman.senate.gov/documents/crs/recalls&removals.pdf>.
6. Rules of Procedure of the Assembly of the Republic. Article 3 Loss of seat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://app.parlamento.pt/site\\_antigo/ingles/cons\\_leg/regimento/Rules\\_of\\_Procedure.pdf](http://app.parlamento.pt/site_antigo/ingles/cons_leg/regimento/Rules_of_Procedure.pdf).
7. Rules of procedure of the National Assembly [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp#chap\\_14](http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp#chap_14).
8. The Constitution of the United States of America. Art. I. Section 5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.law.cornell.edu/constitution/constitution.articlei.html#section5>.

*Стаття надійшла 12 березня 2013 р.*

#### В. А. Величко, В. И. Будакова

##### Пути улучшения функционирования парламента Украины

*Анализируются проблемы функционирования парламента Украины и предлагаются пути совершенствования работы Верховной Рады Украины в соответствии с международными стандартами.*

**Ключевые слова:** *парламент, ветви власти, комитеты парламента Украины, полномочия парламента, право законодательной инициативы, неприкосновенность народных депутатов, депутатская этика.*

V. Velychko, V. Budakova

### Ways of improvement the functioning of the Parliament of Ukraine

*The paper analyzes the problems in the functioning of the Parliament of Ukraine and the ways of improvement of the Verkhovna Rada of Ukraine in accordance with international standards.*

*The problem of the role of parliament in the system of powers in the modern state with a republican parade today is very important because of the rule of law in post-Soviet space and the introduction of modern democratic standards of social development.*

*Shortcomings of existing representative democracy is largely due to the diffusion of power, resulting in fuzzy line between the higher authorities. Due to such uncertainties and emerging crises. This points to the special importance of the problem of stability of the government in connection with the continued existence of parliamentarism. Indeed, one of the main mechanisms of government stability and a parliament as a legitimate basis of constituent power of the people.*

*One of the most important features of a democratic society and the state is functioning parliament – a body of popular representation, the work of which depends on the effectiveness of the entire state mechanism. Since, unfortunately, currently facing some problems in the structure and the sole body of legislative power in Ukraine – the Verkhovna Rada of Ukraine, it seems important research topic, especially given the international experience in this field. It should be noted that the dominance of factional or coalition, the discipline of discipline zahalnoparlamentskoyu taking place in Ukraine, not in the developed democracies. First of all, it is the result of these countries a political culture. In addition, an important part of normal daily activities parliaments of these countries is the existence of an established mechanisms for monitoring compliance MPs discipline of professional conduct. Yes, in most parliaments in the world established various rules Ethics. Typically, these rules enshrined in regulations legislature. In particular, in the House of Representatives and the U.S. Senate have rules that contain the ethical guidelines of conduct members and employees of Congress. The Rules of the Bundestag of Germany and the French National Assembly also contains relevant ethical standards. In addition, there is the practice of making special instruments (for example – Code of Conduct for Members of Parliament in the UK), the creation of bodies that monitor compliance with Ethics.*

*Thus, summarizing the above, we can conclude that there is a lot of useful that can be implemented in practice of the Parliament of Ukraine – Parliament – for its effective operation and for solving problems that exist today. This will help the international experience of developed countries that have tested the effectiveness of mechanisms to overcome data problems on their own legislatures.*

**Keywords:** *Parliament, the branches of government, the committees of the Parliament of Ukraine, the powers of the parliament, the right of legislative initiative, the inviolability of people's deputies, parliamentary ethics.*

---

**С. В. Болдирєв**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри державного будівництва  
Національного університету «Юридична  
академія України імені Ярослава Мудрого»

## **Участь народних депутатів у діяльності тимчасових комісій Верховної Ради України: проблеми теорії і практики**

---

*Розглянуто актуальні питання, пов'язані з правовим регулюванням організації роботи народних депутатів у тимчасових комісіях Верховної Ради України, проаналізовано чинне законодавство, що регулює таку форму діяльності парламентарів, запропоновані шляхи вирішення деяких проблемних питань, пов'язаних з участю народних депутатів у діяльності тимчасових комісій.*

**Ключові слова:** *народні депутати, тимчасові спеціальні комісії, тимчасові слідчі комісії, парламентський контроль.*

Сьогодні ставлення до депутатського корпусу в цілому та до окремих депутатів зокрема неоднозначне не лише у пересічних громадян, а й у юристів, науковців, фахівців.

В основі здійснення повноважень народних депутатів лежить специфіка їх правового статусу та організація їх роботи, що характеризує народних обранців як особливих носіїв влади. На нинішньому етапі розвитку нашої держави необхідно проаналізувати та переглянути умови функціонування депутатського корпусу і привести їх у відповідність до сучасних вимог.

Досягнення гармонії у взаємовідносинах між громадянським суспільством та державними органами влади, побудова правової і соціальної держави обумовлюють актуальність розглядуваної в статті теми, мета якої – вивчення організації роботи народних депутатів у парламенті.

Як відомо, народні депутати України є повноважними представниками Українського народу у Верховній Раді України та відповідальні перед ним. Вони покликані виражати і захищати суспільні інтереси та інтереси своїх виборців, брати активну участь у здійсненні законодавчої та контрольної функцій парламенту [3, с. 105]. Однак аналіз великої кількості форм діяльності народного депутата дозволяє з впевненістю твердити, що однією з найскладніших та одночасно найневрегульованіших законодавством форм роботи народного депутата є саме участь народних представників у діяльності тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України. До того ж наукові дослідження проблеми діяльності тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій в Україні [1, с. 174; 2, с. 58] дали змогу однозначно оцінити участь народних депутатів у зазначених органах парламенту в цілому і підтвердили її неефективність. З огляду на це доцільно вивчити законодавство України, яке стосується діяльності народного депутата України в тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісіях Верховної Ради України, дослідити стан проблем, пов'язаних із такою участю, та запропонувати можливі шляхи їх вирішення.

Так, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 6 Закону України «Про статус народного депутата України» народний депутат у порядку, встановленому законом, бере участь у роботі комітетів, тимчасових спеціальних комісій, тимчасових слідчих комісій, утворених Верховною Радою України [12]. Основний Закон у частинах 3, 4 вказує, що Верховна Рада України у межах своїх повноважень може створювати тимчасові спеціальні комісії для підготовки і попереднього розгляду питань. Парламент України для проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес, створює тимчасові слідчі комісії, якщо за це проголосувала не менш як одна третина від конституційного складу Вер-



ховної Ради України [5]. Можна в цілому погодитися з думками науковців, які зазначають, що теоретично роль зазначених парламентських органів полягає у попередньому вивченні різного роду питань, які потім мають розглядатися на сесійних (пленарних) засіданнях законодавчого органу [6, с. 171]. Причому, як зазначає Б. С. Крилов, існування комісій обґрунтовується низкою причин. По-перше, необхідністю розвантажити палати від розгляду занадто великої кількості справ і у будь-якому разі від розгляду цих справ у всіх, часто дуже дрібних деталях. По-друге, тим, що робота в комісіях дає можливість залучати до обговорення питань спеціалістів із числа депутатів та зі сторони. По-третє, застосування в комісіях спрощеної процедури дозволяє суттєво прискорити рух справ.

Не секрет, що участь народних депутатів у діяльності тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісіях є одним із видів парламентського контролю. До того ж, як зауважує Ю. Д. Древаль, до переваг цього способу здійснення парламентського контролю передусім слід віднести можливість детального кваліфікованого розгляду справ (як правило, за участю представників виконавчої влади), а також забезпечення залучення депутатів до парламентського процесу та додаткову можливість реалізації їх зобов'язань перед виборцями. До найбільш суттєвих недоліків слід віднести можливість непрозорості розгляду питань і прийняття рішень (як правило, засідання парламентських комітетів комісій проходить у закритому режимі), а також цілком імовірну можливість впливу на ці структури з боку різних зацікавлених груп [4, с. 353].

Окрім того, юридичний аналіз положень Конституції України, Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» [11], Закону України «Про статус народного депутата України» [12] дозволяє констатувати наявність інших суттєвих недоліків, пов'язаних з діяльністю тимчасових спеціальних комісій та тимчасових слідчих комісій у цілому та участі в них народних депутатів зокрема. Так, порівняння ч. 6 ст. 89 Конституції України [5] та ч. 4 ст. 14 Закону України «Про статус народного депутата України» [12] нашо́вхує на думку, що останній нормативно-

правовий акт не повною мірою закріплює всю сукупність права та обов'язків членів відповідних комісій. Адже, виходячи із логіки законодавця, всі інші права та обов'язки народного депутата як члена відповідної комісії повинні визначатися саме спеціальним законом. Зокрема, Закон України «Про статус народного депутата України» фіксує положення про те, що народний депутат, який є членом комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, має право: 1) вносити пропозиції про розгляд на засіданнях відповідного комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії будь-якого питання, що належить до їх компетенції, а також брати участь в обговоренні питань, що вносяться на розгляд комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії. Кожна внесена народним депутатом пропозиція на його вимогу має бути проголосована на засіданні відповідного комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України; 2) отримувати від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ та організацій допомогу, необхідну для роботи у складі тимчасових спеціальних чи тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України; 3) викласти свою окрему думку як додаток до рішення комітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України

Однак такий перелік прав члена тимчасової чи спеціальної комісії Верховної Ради України не зможе забезпечувати повноцінну роботу зазначених органів. Як аргумент можна навести ст. 17 визнаного неконституційним Законом України «Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» від 15.01.2009 № 890-VI, за яким передбачалося надання значно більш широких повноважень кожному члену комісій. Зокрема, відповідно до Закону член комісії: 1) бере участь у засіданнях слідчої комісії; 2) безперешкодно при пред'явленні посвідчення народного депутата України і доручення слідчої комісії відвідує для з'ясування питань, пов'язаних із розслідуванням, підприємства, установи, організації, розташовані на

території України, незалежно від їх підпорядкування, форм власності, режиму секретності; 3) отримує за дорученням слідчої комісії письмові або усні пояснення від посадових, службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників (або посадових осіб, що виконують їх обов'язки) підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян та окремих громадян; 4) одержує за дорученням слідчої комісії від зазначених у пункті 3 цієї частини осіб оригінали або належним чином посвідчені копії документів, у тому числі тих, які містять відомості, що становлять державну або іншу охоронювану законом таємницю, проводить вилучення таких документів за дорученням слідчої комісії у порядку, встановленому законом; 5) вносить пропозиції щодо залучення до участі в роботі слідчої комісії фахівців, їх кількісного та персонального складу, організації роботи слідчої комісії, опрацювання матеріалів розслідування та висновків і пропозицій, а також пропозиції про запрошення відповідних осіб для отримання показань чи пояснень; 6) вносить пропозиції до плану роботи слідчої комісії щодо організації виконання покладених на слідчу комісію завдань, до проектів звіту, висновків і пропозицій слідчої комісії; 7) має право, у разі незгоди з висновками і пропозиціями, які ухвалюються слідчою комісією, викладати у письмовій формі свою окрему думку, що додається до протоколу засідання слідчої комісії.

Аналіз перелічених пунктів дозволяє говорити про наявність як мінімум декількох прогресивних положень цього неконституційного закону, існування яких у чинному законодавстві значно підвищувало б ефективність зазначених органів. Зокрема, можливість за дорученням слідчої комісії отримувати письмові або усні пояснення від посадових, службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників (або посадових осіб, що виконують їх обов'язки) підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян та окремих громадян. Дійсно, в українській науковій літературі уже висловлювалась думка про доцільність надання тимчасовим слідчим комісіям у цілому та їх членам зокрема

прав, рівних судовим, у здійсненні процесуальних дій. Наприклад, О. Майданник вважає, що визначення у Законі України «Про тимчасові слідчі та спеціальні комісії» такого правового статусу цих органів, членам яких забезпечувалося б право збирати докази у порядку, встановленому чинним кримінальним процесуальним і адміністративно-процесуальним законодавством, та обов'язкове врахування результатів їх діяльності органами слідства та суду є одним із засобів підвищення результативності роботи слідчих комісій [8, с. 130; 9, с. 188]. Однак, намагаючись бути науково послідовними, вважаємо, що надання народному депутату, який є членом відповідних комісій, аналогічних прав, закріплених Кримінальним процесуальним кодексом України, суперечитиме самій концепції розуміння сутності існування таких комісій. Поряд із цим, як справедливо зазначає А. Б. Медвідь, неможливо забезпечити ефективну діяльність тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України без надання їм тих чи інших прав, що певним чином будуть узгоджуватися з повноваженнями, закріпленими в Кримінальному процесуальному кодексі України [10, с. 118]. Це підтверджується й тим, що обсяг прав зазначених слідчих комісій не може бути вужчим переліку повноважень, наданих народним депутатам України відповідно до Закону України «Про статус народного депутата України» [12], які є членами вказаних комісій. А згідно з положеннями названого акта народним депутатам гарантовано широке коло прав, які у свою чергу так чи інакше співвідносяться з приписами з КПК України.

У цілому подолання цієї проблеми можливе двома шляхами: 1) або шляхом закріплення права отримувати пояснення членам слідчої комісії від відповідних осіб у спеціальному законі; 2) або ж шляхом реалізації народним депутатом права на депутатський запит (звернення). Причому щодо останнього А. Б. Медвідь висловлюється однозначно. На його думку, назване право народних депутатів України (відповідно і членів слідчих комісій) на депутатське звернення не може розглядатись як таке, що здатне забезпечити слідчі комісії достатнім обсягом інформації, потрібної в їх діяльності [10, с. 118]. Отже, можна вважати обґрунтованою по-

зицію тих вчених, котрі вважають необхідним надання членам слідчої комісії права відібрання пояснень від необхідних осіб, однак у той же час не закріплюючи кримінально-процесуальну процедуру попередження таких осіб про кримінальну відповідальність за відмову від дачі показань або за дачу завідомо неправдивих показань. На наше переконання, така концепція повністю, з одного боку, узгоджуватиметься з положенням ч. 5 ст. 89 Основного Закону нашої держави, за яким висновки і пропозиції тимчасових слідчих комісій не є вирішальними для слідства і суду, а з другого — дадуть змогу ефективніше здійснювати розслідування такими комісіями справ, які мають значний суспільний інтерес. Окрім того, як спосіб забезпечення надання таких пояснень, на наш погляд, є норма ч. 2 ст. 351 Кримінального кодексу України, яка встановлює кримінальну відповідальність за невиконання службовою особою законних вимог тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, створення штучних перешкод у їх роботі, надання недостовірної інформації [7, с. 150].

Підбиваючи підсумки, можна зазначити, що, по-перше, діяльність народного депутата у складі тимчасових слідчих та тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України є однією з найскладніших та водночас найневрегульованіших законодавством. По-друге, закріплення повноважень народного депутата як члена відповідних органів у Законі України «Про статус народного депутата України» не дозволяє в повному обсязі забезпечувати ефективність діяльності таких комісій. По-третє, надання за спеціальним законом повноважень члену тимчасових комісій по відібранню пояснень від посадових, службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників підприємств, установ, організацій дасть змогу значно підвищити якість роботи як самого депутата, так і тимчасових комісій загалом.

#### Список використаних джерел

1. Болдирев, С. В. Проблеми вдосконалення діяльності тимчасових слідчих комісій в Україні [Текст] / С. В. Болдирев, Б. Ю. Ребриш // Правн. часоп. Донец. ун-ту. — 2001. — № 2 (26). — С. 172–181.

2. Болдирев, С. В. Проблеми правового регулювання парламентського розслідування в процесі застосування процедури імпідменту Президента України [Текст] / С. В. Болдирев, Б. Ю. Ребриш // Пробл. законності. – Х. : Нац. ун-т «ЮАУ імені Ярослава Мудрого», 2012. – Вип. 118. – С. 56–66.
3. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирев, О. В. Величко та ін. ; за ред. С. Г. Серьогіної. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2011. – 360 с.
4. Древаль, Ю. Д. Участь комітетів (комісій) у забезпеченні механізму парламентського контролю [Текст] / Ю. Д. Древаль // Теорія та практика державного управління. – 2009. – № 3 (26). – С. 352–359.
5. Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Крылов, Б. С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе [Текст] / Б. С. Крылов. – М. : Изд. Ин-та междунар. отношений, 1963. – С. 355.
7. Кримінальний кодекс України: Науково-практичний коментар [Текст] / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, С. Б. Гавриш та ін. ; за заг. ред. В. В. Сташиса, В. Я. Тація. – К. : Ін Юре, 2003. – 1196 с.
8. Майданник, О. О. Деякі проблеми законодавчого забезпечення контрольної функції парламенту [Текст] / О. О. Майданник // Право України. – 2001. – № 12. – С. 128–130.
9. Майданник, О. О. Парламентський контроль в Україні [Текст] / О. О. Майданник. – К. : Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, 2004. – 260 с.
10. Медвідь, А. Б. Конституційно-правовий статус тимчасових комісій Верховної Ради України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Андрій Богданович Медвідь. – К., 2009.
11. Про Регламент Верховної Ради України [Текст] : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 14 / № 14–15, № 16–17/. – Ст. 133.
12. Про статус народного депутата України [Текст] : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
13. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. / [ред. кол.: Ю. С. Шемшученко, М. П. Зяблюк, В. П. Горбатенко та ін.]. Т 3. – К-М. – К. : Укр. енцикл., 2001. – 791 с.

*Стаття надійшла 20 лютого 2013 р.*

**С. В. Болдырев**

**УЧАСТИЕ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ВРЕМЕННЫХ КОМИССИЙ ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ:  
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

*Рассмотрены актуальные вопросы, связанные с правовым регулированием организации работы народных депутатов во временных комиссиях Верховной Рады Украины, проанализировано действующее законодательство, регулирующее такую форму деятельности парламентариев, предложены пути решения ряда проблемных вопросов, связанных с участием народных депутатов в деятельности временных комиссий.*

**Ключевые слова:** народные депутаты, временные специальные комиссии, временные следственные комиссии, парламентский контроль.

**S. V. Boldirev**

**PARTICIPATION OF PEOPLE'S DEPUTIES IN ACTIVITY  
OF TEMPORARY COMMISSIONS OF THE VERKHOVNA RADA  
OF UKRAINE: ISSUES OF THEORY AND PRACTICE**

*The purpose of the article is to research into organization of people's deputies' work in the parliament.*

*A detailed analysis of numerous forms of a people's deputy's activity carried out by the author enables assertion to be made that one of the difficult and legislatively unregulated form of a people's deputy's work is participation of people's representatives in activity of interim investigating commissions and interim special commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine. Systematic researches into the problem of activity of interim investigating commissions and interim special commissions in Ukraine provided unambiguous evaluation and confirmed the ineffectiveness of people's deputies' participation in the bodies of the parliament in question on the whole. In this connection in the article the legislation of Ukraine dealing with activity of a people's deputy of Ukraine in interim investigating commissions and interim special commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine was analyzed, the state of the problems related to such participation was investigated, and possible ways of dealing with them were proposed.*

*It is stated in the article that the participation of people's deputies in activity of interim investigating commissions and interim special commissions is one of the forms of parliamentary control. The possibility of a detailed qualified investigation of cases, as well as ensuring of deputies' involvement in parliamentary*

*process and supplementary opportunity to fulfill their obligations to constituency are among the advantages of this mean of control.*

*In the paper the comparative analysis of the provisions of the Constitution of Ukraine and the sections of the «Law of Ukraine on the Status of a People's Deputy of Ukraine», which regulate activity of people's deputies in the parliament namely in the work of interim investigating and special commissions, was done. The analysis suggests that the list of rights of a member of interim investigating or special commission of the Verkhovna Rada of Ukraine will be incapable of ensuring effective work of the bodies in question.*

*The results of this work are the following: firstly, activity of a people's deputy in interim investigating and special commissions of the Verkhovna Rada of Ukraine remains unregulated by the legislation in force. Secondly, providing for the powers of a people's deputy as a member of the respective bodies in the «Law of Ukraine on the Status of a People's Deputy of Ukraine» precludes ensuring of full effectiveness of existence of such commissions. Thirdly, authorization, under a special law, of a member of interim commissions to take explanations from officials and employees of public and local government authorities, managers of enterprises, establishments, and organizations will enable to improve greatly the quality of work both of a deputy himself and of interim commissions in general.*

**Keywords:** *people's deputies, interim special commissions, interim investigative commissions, parliamentary control.*



УДК 352.075 (477.54)

---

**К. О. Закоморна**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри державного будівництва Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;  
**В. О. Рудь**, директор Департаменту міжнародного співробітництва Харківської міської ради

## **«Народна дипломатія» як інструмент інтеграції України до Європейського Союзу (на прикладі роботи Департаменту міжнародного співробітництва Харківської міської ради)**

---

*Розглянуто діяльність Департаменту міжнародного співробітництва Харківської міської ради в напрямі розвитку міжнародних відносин. Обґрунтовано важливу роль «народної дипломатії» у процесі інтеграції України до Європейського Союзу.*

**Ключові слова:** *Департамент міжнародного співробітництва Харківської міської ради, Європейський Союз, міжнародні відносини, «народна дипломатія».*

На сучасному етапі місцеві органи влади є важливою ланкою політичної системи усіх цивілізованих країн. В Україні інститут місцевого самоврядування відіграє важливу роль у конституційному механізмі політичної інституціоналізації громадянського

суспільства, зміцненні конституційного ладу та реальному забезпеченні й гарантуванні прав та свобод людини і громадянина. Таке місце у вітчизняному конституційному процесі зумовлено автономністю системи місцевого самоврядування щодо органів державної влади, відсутністю ієрархічної підпорядкованості й існуванням відповідальності тільки перед територіальними громадами [5, с. 27, 31]. Конституція України 1996 р. (ст. 140) проголошує, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. У свою чергу Закон України «Про місцеве самоврядування» 1997 р. (ст. 5) встановлює систему місцевого самоврядування, яка включає колегіальні представницькі установи і їх виконавчі органи [3; 6]. У вітчизняній правовій доктрині утвердилася точка зору, що після територіальної громади – первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія функцій і повноважень місцевого самоврядування, головна роль серед інших суб'єктів самоврядування належить виконавчим органам сільських, селищних та міських рад. Ці органи, на переконання науковців, становлять основу системи місцевого самоврядування, адже забезпечують вирішення завдань місцевого значення [14, с. 40].

Важливість діяльності виконавчих органів місцевих рад обґрунтовано доведена в наукових працях вітчизняних правників (Ю. П. Битяка, М. П. Воронова, М. М. Добкіна, В. М. Кампо, П. М. Любченка, М. Ф. Селівона, К. Є. Солянніка, Ю. М. Тодики, О. Ф. Фріцького, Ю. С. Шемшученка й ін.). Разом з тим на етапі конституційної реформи особливої актуальності набуває вивчення практичних проблем функціонування цих органів. Крім того, така важлива функція міських рад, як участь у розвитку міжнародних відносин, поки що недостатньо опрацьована. Зважаючи на це, метою статті є висвітлення практики роботи Харківської міської ради у напрямі розширення зовнішньоекономічних, науково-технічних, культурних, спортивних та інших зв'язків із зарубіжними країнами, зокрема членами Європейського Союзу, і міжнародними організаціями.

Історія розвитку місцевого управління в Україні демонструє тенденцію створення колегіальних виконавчих органів місцевого самоврядування. На різних етапах вітчизняної державності існували магістрати, розпорядчі міської думи, міські та земські управи, виконавчі комітети місцевих рад. З проголошенням незалежності перед Україною постала проблема реформування не лише центральної влади, а й місцевого управління. Не можна не підтримати точку зору про те, що необхідність створення виконавчих інституцій поряд з представницьким органом зумовлена об'єктивними причинами, зокрема, складністю управління, неможливістю забезпечення ефективності управління лише представницьким органом [7, с. 13 – 15]. Закон України «Про місцеве самоврядування» у ст. 11 «Виконавчі органи рад» містить такі положення: 1. Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Існування в системі місцевого самоврядування виконавчих органів створює умови для життєздатності й ефективної діяльності територіальної громади, оскільки її проблеми вирішуються у власних інтересах завдяки використанню своїх відповідних структур [1, с. 11].

Значне місце в цьому Законі займає розділ, присвячений власно повноваженням виконавчих органів місцевих рад. Така пильна увага законодавця не випадкова, оскільки повноваження є тією яскравою ознакою публічної діяльності, в якій чітко знаходять прояв статус, особливості організації та функціонування її носіїв, є тим засобом, який допомагає дослідити фактичне місце і роль цих органів в управлінському процесі [14, с. 89, 109]. Слід зауважити, що глава 2 «Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад» Закону закріплює за цими суб'єктами місцевого самоврядування достатньо вагомі повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, у галузі бюджету, фінансів і цін, зовнішньоекономічної діяльності [3]. Надання вагомих повноважень у цих сферах сприяє реалізації принципу взаємовигідного співробітництва між державами, проголошеному в Законі

України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики». До речі, у ньому (ст. 12) за органами місцевого самоврядування закріплюється функція – впроваджувати у життя засади внутрішньої і зовнішньої політики шляхом вирішення питань місцевого значення [2].

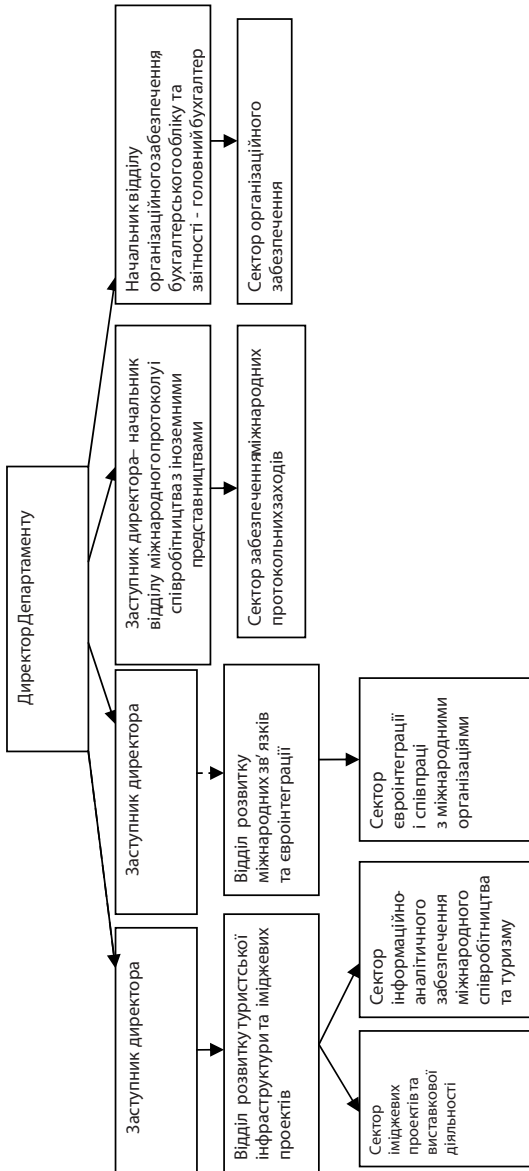
На виконання завдань, закріплених за місцевим самоврядуванням в конституційному законодавстві, територіальна громада приймає власний статут. Статут територіальної громади міста Харкова (ст. 5) фіксує, що територіальна громада здійснює своє право на місцеве самоврядування безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. А стаття 28 Статуту «Система органів і посадових осіб територіальної громади» вказує, що міська рада, міський голова, виконавчий комітет міської ради; департаменти, управління, відділи й інші виконавчі органи міської ради, органи самоорганізації населення уповноважені територіальною громадою здійснювати місцеве самоврядування на території Харкова [15]. Разом з тим, на відміну від повноважень міської ради, реалізація повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування потребує нормативного закріплення, яке відбувається шляхом затвердження міською радою положень про ці органи [13]. Розробка та прийняття положення про орган є гарантією його ефективної роботи [14, с. 91].

Наголосимо, що Харків справедливо вважається історичним центром міжнародних зв'язків. Будучи столицею УРСР, Харків характеризувався не лише розвинутою інфраструктурою, а й активними міжнародними відносинами. За підтримки міської ради в місті створений інститут почесних консулів, що є важливим напрямком «економічної дипломатії» в напрямі наближення до ЄС: відкриті Почесні консульства Словенії, Вірменії, Чехії, ініційовано створення почесних консульств Білорусії, Болгарії, Німеччини, Грузії, Латвії, Литви, Словаччини, Естонії [16].

Утворення Департаменту міжнародного співробітництва Харківської міської ради (далі Департамент) обґрунтовано правом територіальної громади, її органів і посадових осіб у межах своєї компетенції брати участь у розвитку міжнародних відносин територіальної громади Харкова і територіальних громад міст-

побратимів з інших країн (ст. 50 Статуту територіальної громади міста Харкова). Варто зауважити, що у силу своєї природи органи місцевого самоврядування мають більше можливостей у цій сфері. Крім того, сьогодні на законодавчому рівні відсутня докладна регламентація повноважень щодо міжнародного співробітництва. Як на наш погляд, така прогалина розширює можливості територіальної громади. Розуміння важливості діяльності територіальної громади щодо розвитку міжнародних відносин вплинуло і на підвищення статусу Департаменту. Так, якщо в 90-х рр. ХХ ст. міською радою Харкова був сформований відповідний відділ міжнародних зв'язків Харківської міської ради, який з 2004 р. діяв як управління міжнародних зв'язків Харківської міської ради, то в 2006 р. у зв'язку з реорганізацією правонаступником управління став Департамент міжнародного співробітництва Харківської міської ради. У 2010 р. рішенням І сесії Харківської міської ради 6-го скликання було прийнято оновлену редакцію Положення про Департамент міжнародного співробітництва Харківської міської ради (№ 07/10 від 24.11.2010), згідно з якою Департамент отримав статус юридичної особи [12].

Відповідно до Положення основними завданнями Департаменту є: а) сприяння розвитку міжнародного співробітництва у галузі економіки, торгівлі, захисту прав людини, науки, освіти, культури, туризму, спорту тощо; б) здійснення постійних контактів з міжнародними організаціями (урядовими та неурядовими), дипломатичними і консульськими установами та участь у міжнародних програмах; в) формування позитивного міжнародного іміджу міста; г) сприяння реалізації стратегії територіальної громади міста Харкова і національної стратегії з питань європейської інтеграції; д) ініціювання встановлення партнерських і побратимських зв'язків з містами зарубіжних країн та сприяння розвитку інформаційного, економічного та культурного співробітництва, обміну делегаціями у галузі освіти, науки, спорту, туризму та ін. Виконанню поставлених завдань сприяє раціональна організаційна побудова Департаменту, яка охоплює всі напрями діяльності цього виконавчого органу міської ради.



Значним засобом «народної дипломатії» в механізмі реалізації стратегії територіальної громади Харкова і національної стратегії з питань європейської інтеграції є розвиток відносин з містами-побратимами і містами-партнерами. Побратимський рух виник ще в роки Другої світової війни. Засновниками його були англійський Ковентрі і радянський Сталінград [8, с. 121–122]. Перші спільні кроки на міжнародному рівні вплинули на формування ідеї об'єднатися у велику організацію, яка б дозволила досягти більшого взаєморозуміння між людьми в різних куточках земної кулі і з різними політичними поглядами. Вважалося, що думка муніципалітетів буде мати більшу вагу і значення в світовій політиці, якщо їх рух буде єдиним. Логічним результатом стало заснування в 1957 р. Всесвітньої федерації поріднених міст (ВФПМ), яка функціонувала на основі принципів збереження і зміцнення миру, братньої взаємодопомоги і мирного співіснування. На сучасному етапі ВФПМ реорганізована у Всесвітню організацію Об'єднаних міст і місцевих влад [18].

Одночасно у Радянському Союзі утворювалися аналогічні установи. Зокрема, у структурі Союзу радянських товариств дружби і культурного зв'язку із зарубіжними країнами (СРТД) з 1964 по 1991 р. функціонувала Асоціація зі зв'язків радянських і зарубіжних міст. У грудні 1991 р. на звітно-виборних зборах у м. Твері було ухвалено рішення про заснування Міжнародної асоціації «Поріднені міста» (МАПМ) як міжнародної неурядової організації- правонаступника Асоціації зі зв'язків радянських і зарубіжних міст. У діяльності МАПМ беруть участь більше 180 міст Росії та країн СНД. Особливе місце Харкова у механізмі міжнародного співробітництва демонструє і той факт, що Українське представництво МАПМ відкрито саме у Харкові, а віцепрезидентом МАПМ є Харківський міський голова Г. А. Кернес [9]. До речі, Харків бере активну участь у роботі й інших міжнародних організацій, які об'єднують органи місцевого самоврядування, зокрема в Міжнародній асамблеї столиць і великих міст СНД, «Євросітіз» та ін.

Харківська міська рада уклала близько 50 договорів про поріднення Харкова і зарубіжних міст та Протоколів про співро-

бітництво між Харковом і зарубіжними містами (побратимами Харкова є 24 міста в 17 країнах світу). Критеріями у виборі міста-побратима є схожість міст за значенням і роллю, наявність взаємних інтересів до встановлення побратимських зв'язків для розвитку дружби і співробітництва у різних сферах суспільного життя: соціальній, економічній, культурній та гуманітарній. Особливий інтерес становлять у першу чергу промислові, наукові, культурні та туристичні центри з розвинутою інфраструктурою, адже використання їх досвіду дозволяє змоделювати найоптимальнішу для Харкові стратегію управління місцевими справами.

Зазначимо, що встановленню побратимства передують попередня копітка аналітична робота і практична реалізація спільних проєктів між відповідними містами в якій-небудь із зазначених сфер. Наприклад, Договір про співпрацю між Брно і Харковом було підписано у 2008 р., але перші міжмуніципальні контакти з Брно було започатковано ще у 2004 р. за ініціативою керівництва двох міст та підтримкою Посольства України в Чеській Республіці, Торговельно-промислових палат Брно і Харкова. Співробітництво спочатку відбувалося у формі обмінів офіційними делегаціями і поступово наповнювалося новими формами, такими як проведення спільних економічних місій, спортивних, культурних заходів тощо [4].

Особлива увага Департаменту приділяється механізму стимулювання інформаційного обміну в усіх царинах життя і створенню позитивного іміджу міста. Так, тільки за півроку 2012 р. у Харкові було проведено такі іміджеві міжнародні заходи, як туристичний форум «Харків: партнерство в туризмі» за участю міст побратимів і партнерів, культурно-політична акція «Дні Голландії у Харкові», міжнародний кінофестиваль «Харьковская сирень» та ін. [4]. Харківська міська рада започатковує нові проєкти, покликані не лише розвивати міжнародні зв'язки територіальної громади, а й розкривати роль України, зокрема Харкова, у міжнародних процесах. Так, за ініціативою віце-мера М. В. Стоматіної між Харківською міською радою і Нюрнберзьким центром документації й інформації розпочата співпраця



щодо аналізу ролі першого судового процесу над гітлерівськими злочинцями, проведеного в Харкові в 1943 р. згідно з Декларацією глав урядів СРСР, США та Великобританії «Про відповідальність гітлерівців за вчинені звірства».

Варто підкреслити, що побратимські зв'язки Харкова сприяють розвитку територіальної громади, зокрема, і через запозичення досвіду міст-побратимів, де місцеве самоврядування має давні традиції і користується широкими правами. Так, у 1990-х, з самого початку становлення місцевого самоврядування в незалежній Україні, Харківська міськрада зіткнулась з тим, що ні у депутатів, ні у працівників виконавчих органів не було досвіду роботи в нових демократичних умовах. Природно, що довелося звернутися за таким досвідом до європейських міст-побратимів Харкова. За основу реорганізації структур виконавчих органів Харкова був узятий досвід роботи міських рад Нюрнберга (ФРН) і Лілля (Франція). Зараз Харків активно використовує досвід місцевого самоврядування міста-побратима Генуї (Італія), адже це місто, як і Харків, відоме як центр машинобудування; у процесі інтеграції до об'єднаної Європи Генуя була вимушена скоротити виробництво. В умовах членства України у ВТО італійський досвід є безцінним. Варто зазначити користь обміну інформацією при підготовці Харкова до Євро-2012, зокрема відповідною практикою міст-побратимів Нюрнберга та Познані [17].

Про успішність функціонування Харківської міської ради у галузі міжнародного співробітництва та інтеграції до ЄС свідчить те, що Харківська міська рада є єдиним органом місцевого самоврядування в Україні та другим у СНД після Калінінграда, який за міжнародну діяльність і поширення ідей європейської єдності удостоєний всіх чотирьох почесних нагород Ради Європи: Диплома Європи (2003), Почесного Прапора (2004), Почесної Таблиці (2008) і Призу Європи [12]. Більш того, за версією газети «Financial Times» у рейтингу «Європейські міста та регіони майбутнього, 2012/13» Харків очолив Топ-10 великих міст у номінації «Найбільша ефективність ведення бізнесу». Перше місце у цій категорії свідчить про визнання Харкова на

міжнародному рівні як міста з найкращими перспективами для залучення іноземного інвестування місцевого економічного розвитку [11].

Отже, виконавчі органи міських рад здатні практично реалізовувати програми, що сприяють інтеграції України до Європейського Союзу. Діяльність цих органів щодо розвитку побратимських зв'язків забезпечує доступ до якісної інформації, яка завдяки своєму прикладному характеру є безцінною, адже дозволяє обійти труднощі, через які вже пройшла Європа, та запозичити позитивний зарубіжний досвід управління місцевими справами. Практика міжнародного співробітництва демонструє, що набагато ефективніше будуються відносини, засновані на особистих контактах мерів при підтримці міських рад. У силу своєї політичної і правової природи інституції місцевого самоврядування через спеціалізовані структурні підрозділи, в яких працюють висококваліфіковані співробітники, які володіють різними іноземними мовами, здатні забезпечити саме такі довірчі контакти. Харків не зміг би успішно працювати у сфері розвитку міжнародних контактів, якщо б не активна позиція Харківського міського голови й Харківської місцевої ради у питаннях організаційної й фінансової підтримки.

#### Список використаних джерел

1. Добкін, М. М. Адміністративно-правовий статус виконавчих органів міських рад [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. / М. М. Добкін. – К., 2009. – 25 с.
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
3. Про місцеве самоврядування : Закон України 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
4. За матеріалами звітів про роботу Департаменту міжнародного співробітництва Харківської міської ради.
6. Любченко, П. М. Місцеве самоврядування в системі інститутів громадянського суспільства: конституційно-правовий аспект. [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 / П. М. Любченко. – Х., 2007. – 42 с.

7. Конституція України 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
8. Кравченко, В. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) [Текст] : навч. посіб. / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. – К. : Арарат – Центр. – 176 с.
9. Максимов, В. Б. Образование всемирной федерации породненных городов и начало ее деятельности [Текст] / В. Б. Максимов // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Серия 4: История. – 2011. – № 1 (19). – С. 121–127.
10. Международная Ассоциация «Породненные города» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goroda-pobratimyu.ru/>
11. Награды Совета Европы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/article/view/id/78>.
12. Основні показники економічного і соціального розвитку м. Харкова за 9 місяців 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/document/osnovni-pokazniki-ekonomichnogo-i-sotsialnogo-rozvitku-m-harkova-za-9-misjatsiv-2012-44076.html>.
13. Положення про Департамент міжнародного співробітництва Харківської міської ради (Додаток 46 до рішення 1-ї сесії Харківської міської ради 6-го скликання «Про затвердження положень виконавчих органів Харківської міської ради 6-го скликання» від 24.11.2010 № 07/10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile>
14. Положення про Юридичний департамент Харківської міської ради та Положення про Департамент міжнародного співробітництва Харківської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://doc.citynet.kharkov.ua/ru/profile>.
15. Соляник, К. Є. Виконавчі органи місцевих рад в Україні: правовий статус і організація роботи [Текст] / К. Є. Соляник. – Х. : Крок, 2004. – 255 с.
16. Статут територіальної громади міста Харкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/article/statut-teritorialnoyi-gromadi-mista-harkova-49.html>
17. У місті планують створити дипломатичний клуб [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/news/umisti-planuyut-stvoriti-diplomatichniy-klub-17138.html>
18. Харьков среди побратимов и партнеров [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/uk/news/harkov-sredipobratimov-i-partnerov-14901.html>
19. United Cities and Local Governments (UCLG) // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.uclg.org/>

*Стаття надійшла 30 січня 2013 р.*

**Е. А. Закоморная, В. А. Рудь**

**«Народная дипломатия» как инструмент интеграции Украины в Европейский Союз (на примере работы Департамента международного сотрудничества Харьковского городского совета)**

*Рассмотрена деятельность Департамента международного сотрудничества Харьковского городского совета в развитии международных отношений. Обоснована важная роль «народной дипломатии» в процессе интеграции Украины в Европейский Союз.*

***Ключевые слова:** Департамент международного сотрудничества Харьковского городского совета, Европейский Союз, международные отношения, «народная дипломатия».*

**K. O. Zakomorna, V.O. Rud**

**The «public diplomacy» as an instrument of the process of Ukrainian integration into the European Union (an example of functioning of the department of international cooperation of Kharkiv city council)**

*The purpose of the article is to cover the practice of the Kharkiv city council.*

*Numerous national researches clearly demonstrate that executive bodies of the city council successfully solve the problems of local importance. However, at the stage of the constitutional reform to study practical problems of functioning of these bodies is of particular relevance. Furthermore, such an important function of city councils as participation in the development of international relations has not sufficiently elaborated yet. In this connection the legislation of Ukraine related to the activities of local government are analyzed, the state of the problems which Kharkiv city council deal with in the process of establishment of foreign economic, scientific and technical, cultural, sporting and other ties with countries of the European Union is investigated, and possible ways of solving these problems are proposed in the article.*

*It should be mentioned in the article that the formation of the Department of international cooperation of Kharkiv city council is proved by the right of local community, its agencies and officials within their competence to participate in the development of international relations of territorial community of Kharkov and local community of twin cities of other countries. On the basis of studying of the practice of the Department of international cooperation of Kharkiv city council the author explains, that by virtue of their nature local governments have more opportunities in the field of the international cooperation. The arguement*

*that the lack of the detailed legislative regulation of the authority which deals with international cooperation is the result of empowerment of the local community in this area is justified in the article.*

*The rules of the Constitution of Ukraine, the articles of the Law of Ukraine «On Local Self-Government», the Charter of Kharkiv city council, the Statute of the Department of international cooperation of Kharkiv city council, the agreements and the protocols on cooperation between Kharkiv and foreign cities are analyzed in the paper .*

*The results of this work are following: firstly, the executive bodies of the city council provide access to qualitative information which due to its applied nature allows to bypass those difficulties through which Europe has already passed, and will borrow the positive international experience of management by local affairs. Secondly, the practice of international cooperation shows that more effective relations are relations based on as it were «from the bottom», on personal contacts with the support of mayors of local councils.*

**Keywords:** *Department of international cooperation of Kharkiv city council, the European Union, international relations, «public diplomacy».*

УДК:336.025

---

*Л. В. Товкун*, кандидат економічних наук, доцент. Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

## Принципи податкового права і податкова політика

---

*Розглядаються питання принципів податкового права, їх зв'язок з податковою політикою держави.*

***Ключові слова:** принципи податкового права, податкова політика держави, види принципів податкового права.*

Питання податкової політики завжди належать до найгостріших як у політичному, економічному, так і в соціальному плані. Визначаючи власну податкову політику, держава розробляє напрями, стратегію й тактику свого економічного розвитку. Податкова політика держави ґрунтується на сукупності юридичних актів, що встановлюють принципи податкового права, податкового законодавства, види податків, зборів та обов'язкових платежів. При цьому принципи податкового права відіграють основну роль у розробленні і проведенні податкової політики в Україні, виступають її підвалинами. Податкова політика, у свою чергу, визначає чинники, на яких формуються зазначені принципи.

Метою публікації є дослідження принципів податкового права, їх зв'язку з податковою політикою держави, а також розгляд особливостей їх формування на сучасному етапі розвитку в Україні нових економічних відносин.

Слід зазначити здобутки вчених в опрацюванні теоретичних і практичних аспектів податкового права. Дослідники Л. К. Воронова, М. П. Кучерявенко, А. І. Крисоватий, А. М. Соколовська, Н. І. Хімичева та ін. приділили значну увагу розкриттю цих принципів, їх розвитку, зв'язку з податковою політикою держави. Однак продовження дослідження в цьому напрямі на сучасному етапі теж не втрачає своєї актуальності.

Податкову політику держави визначає сукупність політико-правових заходів у податковій сфері. На думку М. І. Матузова, «право й політика – два взаємозалежних явища, наявність яких значною мірою впливає на розпорядження фінансами, насамперед на оподаткування» [3, с. 228].

Розкриваючи зміст податкової політики, зробимо акцент на діяльності держави зі створення ефективного правового механізму податкового регулювання. «Сутність податково-правової політики полягає у формуванні, детермінації й використанні насамперед правових засобів як найбільш вдалих способів організації податкової діяльності держави» [3, с. 6–9]. Ці правові засоби ґрунтуються саме на принципах податкового права.

Дослідженню принципів безпосередньо податкового права передую розгляд принципів права взагалі. Як і інші правові категорії, останні існують, функціонують, змінюються і припиняють дію у зв'язку з потребами й закономірностями розвитку суспільства на певному етапі. Їх підґрунтям завжди виступають політичні, економічні й соціальні явища, що суттєво впливають на державні інтереси. Загальні принципи права існують за законами природи й соціуму.

Принципи ж податкового права виступають одним з видів принципів загальних. З урахуванням галузевої належності їх можна віднести до категорій фінансового права. Ці принципи мають свою специфіку, віддзеркалюють сутність і специфіку оподаткування. Одні з них виведені теоретично з певних суспільних ідеалів, інші спираються на емпіричний досвід і податкову практику. На наше переконання, призначення податкових принципів полягає передусім в узгодженні двох основних вимог

до податкової системи: а) задоволення фіскальних потреб держави й б) урахування інтересів платників податків.

Вирізняючи в загальних принципах принципи податкового права, зазначимо, що безпосередній вплив на формування тенденцій і на спрямування їх розвитку мали фундаментальні дослідження А. Сміта, В. Петті та інших фахівців. Класичне тлумачення податків і принципів справедливого оподаткування міститься у працях А. Сміта, який сформулював чотири основні принципи, а саме: а) справедливості – кожен повинен підтримувати державу пропорційно власному доходу, який він отримує під охороною держави; б) визначеності – податок має бути точно визначеним; в) зручності стягнення – податок належить стягувати в такий час і в такий спосіб, що є найбільш сприятливим для платника; г) ефективності оподаткування – збирання податків провадиться при мінімальних витратах по їх стягненню [7, с. 588–603]. Ці основні принципи справедливого оподаткування актуальні й сьогодні. З урахуванням сучасних тенденцій розвитку держави система принципів податкового права була доповнена та перероблена.

Здійснивши аналіз досліджуваних нами принципів, спираючись на здобутки фахівців [2, с. 106–107; 6, с. 82; 8, с. 186], можемо сформулювати їх дефініцію: принципи податкового права – це базові положення, які є імперативними й загальнообов'язковими, становлять основний зміст податкового права, виступають такими системоутворюючими категоріями, як предмет і метод правового регулювання. Їм притаманні як риси, характерні для принципів права в цілому, так і специфічні. Закономірністю для принципів прав є те, що вони, будучи принципами нижчого структурного рівня, не повинні вступати у протиріччя із принципами загальноправовими (конституційними).

Як уже зазначалося, принципи податкового права відіграють значну роль в розробленні і проведенні єдиної податкової політики держави. Критично розглядаючи останню, зазначимо, що вона може реалізовуватись у відповідних правових формах:

1) у концепціях, програмах держави і прийнятих на їх підставі нормативно-правових актах. Так, у Постанові Верховної



Ради України «Про основні напрями бюджетної політики на 2013 рік» [4] указується на необхідність реалізації податкової політики, яка передбачає внесення змін до Податкового кодексу України з метою адаптації податкового законодавства до законодавства Європейського Союзу, проведення моніторингу норм цього Кодексу й усунення виявлених недоліків;

2) безпосередньо в законодавчих актах, насамперед, у тому ж Податковому кодексі України.

У той же час для принципів податкового права характерні певні особливості, а саме:

1) вони завжди закріплюються у правових нормах, що сприяє чіткому формуванню принципів права, від чого залежить ефективність податкової політики;

2) їх реалізація пов'язана з публічними інтересами як головними, а також з інтересами платників податків. Надаючи платникові те чи інше право, держава зобов'язується виконати свій обов'язок по забезпеченню його реалізації. І навпаки, обов'язки платника податків кореспондують правам держави;

3) ці принципи знаходять втілення безпосередньо в податковій політиці, стимулюючи економічний розвиток держави.

Чинний Податковий кодекс України послужив важливим кроком у створенні прогнозованого і зрозумілого правового поля. Його прийняття об'єднало в одному документі норми і правила оподаткування в систематизованому вигляді, що забезпечило більш доступне розуміння податкового права для всіх учасників податкового процесу. Це, у свою чергу, сприяло реалізації структурної перебудови економіки, заохоченню інвестиційної й інноваційної діяльності, стимулюванню зайнятості й самозайнятості населення, що є складником податкової політики.

Нині податкова політика вимагає не лише законодавчих змін, а й реформування ідеології, правової й податкової культури. Принципи податкового права є підвалинами податкової політики. Податкові закони, що діють у державі, повинні узгоджуватися з принципами податкового права й у жодному разі не суперечити їм. Незважаючи на брак законодавчого закріплення пра-

вової конструкції «принципи податкового права», Податковий кодекс України містить перелік основних засад податкового законодавства, що є зовнішнім вираженням останніх.

Наведемо перелік головних принципів у системі податкового права України:

1) верховенство права, що є основоположним для податкової системи, побудованої відповідно до принципу законності, що забезпечує взаємодію податкового права по всій території держави;

2) загальність оподаткування, що приписує кожній особі зобов'язання сплачувати податки, встановлені Податковим кодексом України. Цей принцип знаходить своє вираження в розділі II ст. 67 Конституції України: «Кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом» [1, с. 19–20]. Цей припис є основоположним для будь-якого закону, що регламентує державні витрати в Україні. Але ж Основний Закон закріплює гарантії прав та свобод людини і громадянина, у той час як принципи податкового права стосуються інтересів держави і платників податків – фізичних і юридичних осіб;

3) справедливе оподаткування, що означає єдині правові умови стягнення податку і єдині вимоги до податкових законів. Оподаткування має бути однаковим для кожного виду податків по всій території держави. Цей принцип передбачає чіткість, логічність, однозначність законодавчих вимог щодо видів і порядку сплати відповідних платежів. Він покликаний захищати інтереси передовсім платників податків. На його підставі формується єдина податкова система України;

4) законодавча форма встановлення податків, на що прямо вказує Конституція України. Податок може встановлюватися, змінюватися чи скасовуватися лише шляхом прийняття закону. У частині 2 п. 1 ст. 92 Основного Закону читаємо, що тільки законами України визначаються система оподаткування, податки, збори та ін. [1, с. 28–29]. Цей принцип прямо пов'язаний з принципами недоторканності приватної власності і свободи особи. Адже оподаткування – це відчуження приватної власності осо-

би, яке в демократичному суспільстві можливе лише за згодою останньої, вираженою в даному випадку через представництво її інтересів у парламенті.

Порівняно з раніше діючим в Україні податковим законодавством низка принципів не знайшла відбиття в Податковому кодексі 2012 р. До них можна віднести принципи стимулювання підприємницької виробничої діяльності й інвестиційної активності. У податковому праві такими стимулами найчастіше виступають податкові пільги, хоча до інструментів податкового стимулювання можна віднести й податкові заохочення, податкові канікули, які у вітчизняному податковому законодавстві прописуються вкрай рідко. А взагалі-то, розглядаючи принцип стимулювання та його реалізацію, слід враховувати інтереси як держави (максимальне фінансове забезпечення суспільних потреб), так і платника податків (зростання економічної ефективності виробництва, прибутку й доходів). Причиною цього є суб'єктивний чинник. Але зазначимо, що у формуванні принципів податкового права головну роль відіграють чинники об'єктивні, які охоплюють рівень розвитку держави, політичну ситуацію в ній та ін.

До нових принципів податкового законодавства можна віднести: а) як один з ключових – принцип невідворотності настання встановленої законом відповідальності в разі порушення податкового законодавства, і б) принцип презумпції правомірності рішень платника податку. У Податковому кодексі України положення про конфлікт інтересів зазначено двічі – у підп. 4.1.4, п. 4.1 ст. 4 і в п. 56.21 ст. 56 [5]. Ці норми збігаються як загальна і спеціальна. Принцип починає працювати, коли норма закону чи нормативно-правового акта, виданого на його підставі, або норми різних законів чи нормативно-правових актів припускають неоднозначне трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, унаслідок чого виникає можливість прийняття рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу. Усі можливі суперечності й неточності податкового законодавства належить тлумачити на користь платника. Отже, із цієї норми випливає обов'язок

контролюючого органу в процедурі адміністративного й судового оскарження приймати рішення на користь саме платника податку. Контролюючі органи у своїх діях повинні враховувати презумпцію правомірності рішень останнього.

По-новому у цьому Кодексі зазначено принцип соціальної справедливості, з урахуванням якого податки і збори встановлюються відповідно до платоспроможності їх платників. У попередньому ж податковому законодавстві чітко закріплювався механізм забезпечення соціальної підтримки малозабезпечених верств населення.

Дотримання розглянутих принципів створює передумови для виваженої діяльності держави у сфері оподаткування, які сприяють усуненню прогалин і колізій у податковому законодавстві. На жаль, сьогодні практичне використання зазначених принципів є недостатнім. До перепон, що стоять на шляху їх реалізації, можна віднести: а) брак конкретного законодавчого їх закріплення, б) неоднозначність тлумачення понятійного апарату законодавства, що потребує додаткового їх роз'яснення, і в) брак правил безпосереднього використання принципів податкового законодавства.

Спираючись на наведене, зробимо деякі висновки і зазначимо, що принципи податкового права виступають фундаментом усієї наступної правотворчості в податковій царині, гарантуючи її чітку логічність, безперервність і належну збалансованість. Вони перебувають у постійному взаємозв'язку з податковою політикою. Оптимальне співвідношення цих категорій податкового права сприяє забезпеченню розвитку економіки держави й побудові ефективної податкової системи.

#### Список використаних джерел

1. Конституція України [Текст]. – Х. : Одиссей, 2012. – 45 с.
2. Кучерявенко, М. П. Податкове право [Текст] : підручник / М. П. Кучерявенко. – Х. : Легас, 2001. – 405 с.
3. Матузов, Н. И. Актуальные проблемы теории права [Текст] : монография / Н. И. Матузов. – Саратов : Саратов. гос. акад. права, 2003. – 425 с.
4. Офіц. вісн. України. – 2012. – № 41. – Ст. 15–69.

5. Податковий кодекс України від 02.12.10 [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 13–14, 15–16, 17.
6. Смирнов, О. В. Основные принципы советского трудового права [Текст] : монография / О. В. Смирнов. – М. : Юрид. лит., 1977. – 356 с.
7. Смит, А. Исследование о природе и причинах богатства народов [Текст] / А. Смит. – М. : Изд-во соц. полит. лит., 1962. – 684 с.
8. Тадеев, А. А. Финансовое право [Текст] : учебник / А. А. Тадеев, В. А. Парыгина ; под общ. ред. Ю. А. Дмитриева. – М. : Эксмо, 2004. – 734 с.

*Стаття надійшла 8 лютого 2013 р.*

**Л. В. Товкун**

### **Принципы налогового права и налоговая политика государства**

*Рассматриваются вопросы, касающиеся принципов налогового права, их связи с налоговой политикой государства.*

**Ключевые слова:** *принципы налогового права, налоговая политика государства, виды принципов налогового права.*

**L. V. Tovkun**

### **The Principles of Tax Law and Tax Policy**

*The issues of tax policy have always been urgent in political, economic and social spheres of life. The tax policy of the state is based on a number of legal acts that establish the principles of tax law, tax legislation, types of taxes, dues and obligations. At the same time, the principles of tax law play the main role in the development and realization of tax policy in Ukraine, act as its turn, defines the factors of the basis of which these principles are formed.*

*The article investigates the principles of tax law, their relations with the state tax policy. It deals with the peculiarities of the formation of the tax law principles at the present stage of development of Ukraine.*

*The investigated principles follow the analyses of legal principles in general. Defining the principles of tax law among the general principles, it is stated that taking into account their relation to the specific sphere of law, they can be classified as the principles of financial law. These principles have their specific features, reflect the essence and peculiarities of taxation. Basing on the conclusions of the legal specialists and the analysis of investigated principles, the following definition can be given: «The tax law principles are basic regulations which are imperative and equality binding for all and constitute the general*

*content of tax law, and act as such system-making categories as subject and method of legal regulation».*

*The tax law principles are characterized by particular features: they are always fixed in legal norms; their realization is connected with public interests both general and tax-payers' interests; these principles are realized directly by tax police, stimulating the economic development of the state.*

*The Ukrainian Tax Code in force will serve as an important stage in creating predictable and clear legal sphere. In spite of the absence in it the legally fixed notion «tax law principles», the Tax Code contains the list of the basic principles of tax legislation, which are their embodiment.*

*The observance of principles of tax law creates the necessary pre requisites for weighted activities of the state in the sphere of taxation. It helps to avoid gaps and collisions in tax legislation.*

*Basing on the said above we can state that principles of tax law serve as the foundation of all further law-making process in the sphere of tax law. They are in permanent contact with the tax policy. Optimal correlation between these categories of tax law helps to develop the economy of the state in to create the effective tax system.*

**Keywords:** *principles of tax law, the tax policy of the state, the views of the principles of tax law*

---

*Д. М. Кравцов*, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри трудового права  
Національного університету «Юридична  
академія України імені Ярослава Мудрого»

## **Перспективи розвитку інституту колективної (бригадної) матеріальної відповідальності в Україні**

---

*Проведено правовий аналіз положень проекту Трудового кодексу України щодо колективної (бригадної) матеріальної відповідальності працівників. Автор досліджує тенденції розвитку законодавства про колективну матеріальну відповідальність працівників в Україні, пропонує способи вирішення проблемних питань цього інституту трудового права.*

**Ключові слова:** *відповідальність, колективна (бригадна) матеріальна відповідальність, Трудовий кодекс України*

Інститут матеріальної відповідальності працівників за шкоду, заподіяну ними підприємству, установі, організації, завжди був предметом уваги науковців у галузі трудового права. Досліджували проблематику з питань індивідуальної та колективної матеріальної відповідальності в різні роки В. С. Венедиктов, С. М. Прилипко, П. Р. Стависький, Н. М. Хуторян, О. М. Ярошенко. Разом з тим сьогодні вимагає подальшого дослідження проблематики матеріальної відповідальності працівників, адже триває розробка проекту Трудового кодексу України.

Україна чи не єдина країна колишнього Радянського Союзу, в якій відносини у сфері застосування праці і досі регулюються нормативно-правовим актом, прийнятим за радянських часів, – Кодексом законів про працю [1], безнадійно застарілим та незбалансованим регулятором таких важливих суспільних відносин, як трудові. Трудовий кодекс України вкрай необхідний як для ефективного розвитку економіки та соціального діалогу в державі, так і для кожного працівника і роботодавця, які хочуть гарантувати свої права на рівні європейських стандартів.

Метою статті є розгляд дискусійних, проблемних питань майбутнього проекту Трудового кодексу України щодо колективної (бригадної) матеріальної відповідальності працівників та пошук правових шляхів їх вирішення.

За загальним правилом, працівники несуть матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на них трудових обов'язків. Відповідальність може наставати тільки за пряму дійсну шкоду, лише в межах і порядку, передбачених законодавством, і за умови, коли така шкода заподіяна підприємству, установі, організації винними протиправними діями (бездіяльністю) працівника (ст. 130 КЗпП України).

У грудні 1976 р. Кодекс законів про працю України був доповнений статтею 135<sup>2</sup>, яка регулювала питання колективної (бригадної) матеріальної відповідальності. І досі норми цієї статті КЗпП України (переважно на підприємствах і в організаціях торгівлі, громадського харчування, матеріально-технічного постачання й в інших галузях економіки) є дієвим засобом забезпечення цілісності майна роботодавця, коли індивідуальна матеріальна відповідальність не може її забезпечити. У цих випадках товарно-матеріальні цінності передаються під звіт колективу працівників і відповідальність за їхню цілісність несе весь цей колектив, а не безпосередній заподіювач шкоди. При цьому в установленому законодавством України порядку укладається договір про колективну (бригадну) матеріальну відповідальність, у якому визначаються предмет і його об'єкт, вста-



новлюються взаємні права й обов'язки сторін щодо забезпечення цілісності майна.

За своєю природою колективна (бригадна) матеріальна відповідальність застосовується при спільному виконанні працівниками окремих видів робіт, пов'язаних зі зберіганням, обробкою, продажем (відпуском), перевезенням або застосуванням у процесі виробництва переданих їм цінностей, коли неможливо розмежувати матеріальну відповідальність кожного працівника і укласти з ним договір про повну матеріальну відповідальність (ст. 135<sup>2</sup> КЗпП України).

Стаття 135<sup>2</sup> КЗпП України та наказ Міністерства праці України від 12 травня 1996 р. № 43 «Про затвердження Переліку робіт, при виконанні яких може запроваджуватися колективна (бригадна) матеріальна відповідальність, умови її застосування і Типового договору про колективну (бригадну) матеріальну відповідальність» [3] встановлюють, що колективна (бригадна) матеріальна відповідальність може запроваджуватися тільки за наявності одночасно таких умов:

- а) спільне виконання працівниками певних робіт;
- б) неможливість розмежування матеріальної відповідальності кожного окремого члена бригади і укладення з ним договору про повну індивідуальну матеріальну відповідальність;
- в) наявність умов, необхідних для забезпечення повного збереження переданих цінностей;
- г) наявність згоди профспілкового комітету або іншого уповноваженого на представництво трудовим колективом органу на запровадження відповідальності.

Останнім часом інститут колективної (бригадної) відповідальності критикується як вченими-правниками, так і представниками профспілок. Цей різновид матеріальної відповідальності все частіше називають репресивним інструментом у руках роботодавця. Працівники, незважаючи на гарантії, які встановлені чинним законодавством України для осіб, з якими укладаються договори про колективну матеріальну відповідальність, фактично позбавлені права вибору: профспілкові організації, що дають згоду на запровадження цієї відповідальності, часто

є «кишеньковими», а так звана «згода» працівника в умовах високого рівня безробіття взагалі перетворюється на фікцію — працівник погоджується на будь-які умови роботодавця.

Крім того, висловлюються думки, що існування колективної відповідальності суперечить чинній Конституції України, ч. 2 ст. 61 якої встановлює: «Юридична відповідальність особи має індивідуальний характер». Ця правова позиція має підтвердження і в міжнародних актах — абз. 1 ст. 2 рекомендації МОП «Щодо захисту заробітної плати» № 85 від 1 липня 1949 р. [6] зазначає: «Відрахування із заробітної плати порядком відшкодування втрат або шкоди, завданої продуктам, товарам чи обладнанню, які належать роботодавцеві, повинні дозволятися лише в тих випадках, коли може бути ясно доведено, що за спричинені втрати або завдану шкоду несе відповідальність саме той працівник».

Здається, що викладена позиція не зовсім правильно відображає зміст статті Основного Закону України. Частина 2 ст. 61 Конституції України дійсно закріплює принцип індивідуалізації юридичної відповідальності правопорушника [2, с. 298], але в нормі йдеться не про кількісну характеристику суб'єкта відповідальності, а про індивідуальний підхід при кваліфікації діяння та виборі міри покарання. Вважаємо, що даний принцип реалізований у ст. 137 КЗпП України.

Як же пропонується вирішувати питання колективної (бригадної) матеріальної відповідальності в проекті Трудового кодексу України? Законопроект народних депутатів України В. Г. Хари, Я. М. Сухого, О. М. Стояна № 1108 від 4 грудня 2007 р. «Трудовий кодекс України» [4], на відміну від інших попередніх однойменних проектів, пройшов всенародне обговорення, отримав схвальні відгуки Головного юридичного управління апарату Верховної Ради України, був прийнятий Верховною Радою України в першому читанні та з урахуванням зауважень підготовлений до розгляду в парламенті у другому читанні. І хоча законопроект № 1108 не був включений до порядку денного роботи Верховної Ради України шостого скликання (отже, у парламенті сьомого скликання, за умови нового внесення, він має

пройти з самого початку всі необхідні регламентні процедури), вважаємо, що наукові наробки, що знайшли відображення в ньому, мають бути покладені в основу нового проекту Трудового кодексу України.

Пропонуємо розглянути норми ст. 407 проекту ТК України (редакція 02.04.2012 р.) «Колективна матеріальна відповідальність».

1. У разі спільного виконання працівниками окремих видів робіт, пов'язаних із зберіганням, обробкою, продажем (відпуском), перевезенням або застосуванням у процесі виробництва переданих їм цінностей, якщо закон допускає укладення договорів про повну матеріальну відповідальність, але неможливе розмежування матеріальної відповідальності кожного з працівників за незбереження цінностей і укладення з ними договорів про повну матеріальну відповідальність, може запроваджуватися колективна матеріальна відповідальність.

2. Письмовий договір про колективну матеріальну відповідальність укладається між роботодавцем і працівниками структурного підрозділу або іншого відокремленого колективу.

3. Матеріальна відповідальність між членами колективу розподіляється пропорційно тарифній ставці (окладу) і часу, відпрацьованого кожним із працівників після останньої інвентаризації. Відповідно до цієї вимоги визначається обсяг матеріальної відповідальності працівників, які були прийняті на роботу або звільнені з роботи в період від останньої інвентаризації до виявлення недостачі, пошкодження чи псування матеріальних цінностей, якщо вони дали письмову згоду взяти на себе матеріальну відповідальність без проведення інвентаризації під час прийняття на роботу або звільнення з роботи.

4. Члени колективу, які довели відсутність своєї вини в незбереженні матеріальних цінностей, матеріальної відповідальності за незбереження майна не несуть.

Стаття 407 проекту ТК України порівняно з чинною ст. 135<sup>2</sup> КЗпП України не зазнала докорінних змін, але слід вказати на окремі новели.

Позитивною ініціативою законодавців вважаємо норму ч. 2 ст. 407 ТК України, яка вперше на законодавчому рівні встановлює порядок визначення обсягів матеріальної відповідальності працівників структурного підрозділу або іншого відокремленого колективу, з якими був укладений договір про колективну матеріальну відповідальність (зараз порядок визначення обсягів матеріальної відповідальності працівників структурного підрозділу визначається відповідно до п. 16 Типового договору про колективну бригадну матеріальну відповідальність, затвердженого наказом Міністерства праці України № 43 від 12 травня 1996 р.).

Позитивним також вважаємо положення ч. 1 ст. 407 ТК України, відповідно до якого при визначенні виду робіт, коли може бути застосована колективна (бригадна) матеріальна відповідальність, роботодавець має звернутись до Переліку посад і робіт, які заміщаються або виконуються працівниками, з якими підприємство, установа, організація можуть укласти письмові договори про повну матеріальну відповідальність за незабезпечення схоронності цінностей, переданих їм для зберігання, обробки, продажу (відпуску), перевезення або застосування в процесі виробництва, затвердженого постановою Держкомпраці СРСР і Секретаріатом ВЦРПС від 28 грудня 1977 р. № 447/24 [5]. Таким чином, Перелік робіт, при виконанні яких може запроваджуватися колективна (бригадна) матеріальна відповідальність, затверджений наказом Міністерства праці України № 43 від 12 травня 1996 р., що майже повторює зазначений перелік, має бути скасований, що зменшить базу джерел трудового права та спростить правозастосовну практику.

Разом з тим, на наш погляд, ст. 407 проекту ТК містить і низку новел негативного характеру.

1. Із тексту статті зник обов'язок роботодавця погоджувати запровадження колективної матеріальної відповідальності з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) підприємства, установи, організації, який зараз, навіть за низького рівня ефективності профспілок в Україні, все ж є інструментом захисту прав працівників і в чинній редакції КЗпП України передбачений ч. 2 ст. 135<sup>2</sup>.

2. Для уникнення колективної матеріальної відповідальності працівник має довести відсутність своєї вини в незбереженні матеріальних цінностей, що суперечить положенню ст. 411 ТК України, яка тягар доказування покладає на роботодавця (до речі, чинна ст. 138 КЗпП України адресує обов'язок доказування наявності умов для покладання матеріальної відповідальності на працівника роботодавцю).

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що такі пропозиції сприятимуть законності при притягненні працівників до матеріальної відповідальності; оскільки в сучасних економічних умовах повністю відмовитись від інституту повної колективної (бригадної) відповідальності не можна, при розробці проекту Трудового кодексу України необхідно мінімізувати негативні його прояви та запровадити дієві механізми гарантування прав працівників.

#### Список використаних джерел

1. Кодекс законів про працю України 1971 р. [Текст] // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1971. — Додаток до № 50. — Ст. 375.
2. Конституція України : науково-практичний коментар [Текст] / [В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.]; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевий та ін. — Х. : Право; К. : Концерн «Видавничий Дім «ІнЮре», 2003. — 805 с.
3. Перелік робіт, при виконанні яких може запроваджуватися колективна (бригадна) матеріальна відповідальність [Текст] : затв. наказом Мінпраці України від 12.05.1996 № 43 (із змінами, внесеними наказом Мінпраці України від 15.11.1996 № 87) // Людина і праця : Інформ. бюл. Мінпраці України. — 1997. — № 1.
4. Проект Трудового кодексу (реєстраційний № 1108), текст законопроекту до другого читання від 02.04.2012 // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=30947](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30947)
5. Перечень должностей и работ, замещаемых или выполняемых работниками, с которыми предприятием, учреждением, организацией могут заключаться письменные договоры о полной материальной ответственности за необеспечение сохранности ценностей, переданных им для хранения, обработки, продажи (отпуска), перевозки или применения в процессе производства [Текст] : утв. постановлением Гос. Комитета Совета Министров СССР по труду и соц. вопр. и Секретариата ВЦСПС от 28.12.1977 № 447/24 // Бюл.

- Гос. Комитета Совета Министров СССР по труду и соц. вопр. – 1978. – № 4.
6. Щодо захисту заробітної плати : реком. МОП № 85 від 1 лип. 1949 р. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993\\_228](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/993_228)

*Стаття надійшла 5 лютого 2013 р.*

**Д. М. Кравцов**

**Перспективы развития института коллективной (бригадной) материальной ответственности в Украине**

*Анализируются положения проекта Трудового кодекса Украины. Автор исследует тенденции развития законодательства о коллективной (бригадной) материальной ответственности работников в Украине, предлагает способы разрешения проблемных вопросов этого института трудового права.*

**Ключевые слова:** *ответственность, материальная ответственность, коллективная (бригадная) материальная ответственность, Трудовой кодекс Украины.*

**D. Kravtsov**

**Prospects of development of the institution of collective (brigade) financial responsibility in Ukraine**

*The aim of the article is to highlight controversial and problem issues of the draft Labour Code of Ukraine regarding collective (brigade) material liability and finding legal solutions.*

*The article legally analyzes the provisions of the draft Labour Code of Ukraine on the collective (brigade) material liability of employees. The author examines trends in legislation development on collective material liability of employees in Ukraine, offers solutions to problems of the institution of labour law.*

*In particular, the author analyzes the current regulations governing the collective (brigade) material liability, as well as acts of international law and the judiciary.*

*The article stated that the institution of collective (brigade) material liability of employees is the Soviet legacy of independent Ukraine and is a repressive tool in the hands of the employer in fact because employees actually, despite the guarantees established by the current legislation of Ukraine for the persons with*

*whom agreements on collective liability are concluded, denied the right to choose: labour unions that agree the implementation of this liability is often a “pocket” unions and the so-called “consent” of the employee in general becomes a fiction in high unemployment level – the employee agrees to any employer’s conditions to provide for themselves and their families.*

*Analyzing legislative initiatives, the author concludes that the rules of art. 407 of Labour Code of Ukraine change the rules of collective (brigade) material liability implementing in the company and the conditions under which that liability may be imposed on employees:*

*- first, the legislation establishes the procedure for determining the amount of material liability of employees of the department or other independent group with whom the contract on collective material liability was made;*

*- in determining the type of work as collective (brigade) material liability may be applicable, the employer must apply to the «List of positions and jobs that are replaced or run by the employees with whom the company, institution or organization may enter into written contracts for full liability for failing to safekeeping values assigned to them for keeping, processing, selling (realization), transportation or use in the production process», approved by State Labour Committee of Soviet Union and the Secretariat of the All-Union Central Council of Trade Unions No. 447/24 dated December 28, 1977;*

*- the text of the article excludes duty of the employer to agree the implementation of collective material liability with the elected body of the primary trade union organization (trade union representative) of the company, institution, organization. This is a tool for protection of workers’ rights even the low level of effectiveness of trade unions in Ukraine and is stipulated by s.2 of art. 135<sup>2</sup> of the Labour Code of Ukraine;*

*- to avoid collective material liability, the employee must prove his innocence in failure to preserve property contrary to the provisions of art. 411 of the Labour Code of Ukraine, which puts the necessity to prove on the employer (by the way, the current art. 138 of the Labour Code of Ukraine imposes the necessity to prove the presence of material liability conditions of the employee, on the employer).*

*Key words: responsibility, financial responsibility, collective (brigade) financial responsibility, the Labor Code of Ukraine.*

## Трибуна молодого вченого

УДК 340.12 (477):340.97 / .99

**С. І. Палешник**, аспірант кафедри теорії держави і права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

### До питання про тлумачення судової практики

*Стаття присвячена визначенню правової природи судової практики, її відмінностей від судового прецеденту та правових позицій. Дається визначення поняття «тлумачення судової практики» як особливого виду юридичної діяльності та розглядаються характерні ознаки такої діяльності. Крім того, визначаються суб'єкти, що здійснюють таке тлумачення, та аналізуються стадії процесу тлумачення судової практики.*

**Ключові слова:** *судова практика, тлумачення судової практики, судовий прецедент, правові позиції.*

У юридичній науковій літературі тлумаченню судової практики приділяється незначна увага. Основний акцент робиться на дослідженні питань, що стосуються тлумачення норм права і визначення природи судового прецеденту та його здатності бути джерелом права України. Отже, тема цієї статті є актуальною.

Зауважимо, що вказану проблему досліджували такі науковці, як Б. Малишев, П. Рабінович, А. Венгеров Є. Васьковський, Ю. Власов, П. Недбайло, В. Котюк, Н. Оніщенко, В. Тацій, Ю. Тодика, С. Шевчук, А. Піголкін, О. Черданцев, Ю. Шемшученко, М. Коркунов, Г. Шершеневич, С. Комаров, Л. Воєводін, О. Зайчук, С. Алексеев та ін.



Метою статті є встановлення природи судової практики, її відмінностей від судового прецеденту та правових позицій; визначення поняття «тлумачення судової практики» як особливо-го виду юридичної діяльності та її характерних ознак; встановлення суб'єктів, що здійснюють такий вид діяльності, його об'єкта, предмета, результату та мети, а також аналіз стадій процесу тлумачення судової практики.

Термінологічна точність є необхідною вимогою юриспруденції. Тому спочатку необхідно визначити поняття «судовий прецедент» і «судова практика», оскільки в чинному законодавстві відсутні легальні дефініції, які б розкривали суть вказаних понять, навіть серед науковців немає одностайної думки щодо цього питання.

Найбільш аргументованим, на наш погляд, є визначення поняття судової практики через характеристику більш загально-го поняття юридичної практики, виробленого загальною теорією держави і права: юридична практика — це діяльність з видання (тлумачення, реалізації тощо) юридичних приписів, яка розглядається в єдності з накопиченим соціально-правовим досвідом [5].

Проблема неоднозначного розуміння судової практики загострюється ще й тим, що роль і значення актів вищих судових інстанцій та практика їхнього застосування постійно змінюються. Так, статтею 32 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» до повноважень Вищого спеціалізованого суду було віднесено аналіз судової статистики, вивчення та узагальнення судової практики, надання методичної допомоги судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції та законів України у судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики, надання спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційних роз'яснень з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції.

Таким чином, юридична і відповідно судова практика як одна з її різновидів включає дві основних складові:

1) юридичну діяльність, елементами змісту якої виступають її об'єкти, суб'єкти, учасники, юридичні дії, засоби і способи їх здійснення, результат, що дає змогу задовольнити індивідуальну або суспільну потребу;

2) соціально-правовий досвід, сформований на основі юридичної діяльності, елементами якого виступають правоположення, вироблені в ході багаторічної практики приписів загального характеру, які акумулюють соціально цінні та стабільні сторони конкретної юридичної діяльності.

То що ж тоді можна віднести до судової практики? Деякі науковці вважають, що до неї слід відносити тільки ті офіційні акти органів судової влади (рішення, постанови, ухвали), що набрали законної сили і не були скасовані. Свою позицію вони аргументують тим, що судова практика є частиною соціально-правового досвіду вищих судових органів і їх результатів, тому тільки зазначені судові акти можуть містити важливі й актуальні правові позиції обов'язкового чи переконливого характеру та мають наслідком втрату чинності нормативно-правових актів або їх окремих положень у зв'язку з визнанням їх неконституційними чи незаконними [10, с. 496].

Однак важко погодитися з тим, що до судової практики слід відносити тільки ті судові акти, що набрали законної сили і не були скасовані. Вважаємо, що до неї слід відносити всі судові акти: як залишені в силі, так і скасовані чи змінені, «правильні» й «неправильні». Адже, якщо ми до судової практики будемо відносити тільки «правильні» судові акти та ті, що залишені в силі, то цим самим позбавимо науку можливостей для об'єктивного аналізу всієї діяльності судових органів, що може включати також їх помилки і недоліки.

М. В. Мазур до поняття «судова практика» в широкому значенні включає: 1) будь-яку діяльність судових органів щодо розгляду та вирішення конкретних справ; 2) соціально-правовий досвід, накопичений у результаті цієї діяльності. У вузькому значенні до вказаного поняття він відносить: 1) діяльність судових органів щодо здійснення правосуддя; 2) усі результати цієї діяльності; 3) певну частину результатів судової діяльності [10, с. 494].

Слід також зазначити, що деякі науковці розглядають судову практику у статичному та динамічному аспекті. У статичному аспекті судовою практикою є сукупність судових рішень тієї чи іншої інстанції з певної категорії справ. У динамічному – це сам процес діяльності судових органів із вирішення тих або інших категорій юридичних справ [1, с. 9].

Що стосується поняття «судовий прецедент», то воно більш характерне для країн загального права. Визначення цього поняття можна знайти в Британській енциклопедії. Відповідно до буквального перекладу з англійської «судовий прецедент – у праві це вирок або інше рішення суду, що цитується в наступному спорі як зразок або аналогія для пояснення під час вирішення схожої справи чи як правова позиція» [12].

Як видно із визначення, судовий прецедент – це *одиничне* рішення із конкретної справи. Це дозволяє відрізнити його від судової практики, яка є *сукупністю* певної категорії справ. Ще однією ознакою, що відрізняє зазначені поняття, є те, що судова практика не може бути формою права на відміну від судового прецеденту. По-перше, вона відображає процес (динамічний аспект) або результат правозастосовної діяльності (статичний аспект) судових органів. По-друге, вона є показником діяльності суддів, що може розглядатися як форма права. Тобто тільки судовий прецедент може бути формою права. Що стосується судової практики, то вона може бути тільки його джерелом.

Термін «правові позиції», так само як і два попередніх, не знайшов свого нормативного закріплення у вітчизняному законодавстві. Що стосується науковців, то більшість із них у своїх роботах досліджують тільки правові позиції Конституційного Суду України, залишаючи поза увагою правові позиції судів загальної юрисдикції та вищих судових органів.

У науці виділяють три основні підходи до визначення правових позицій Конституційного Суду. В основі першого лежить їх ототожнення із системою правової аргументації, покладеної в основу рішення органу конституційної юрисдикції. Так, на думку представників зазначеного підходу, феномен правової позиції являє собою систему висновків та аргументів, виявлених

у ході розгляду Конституційним Судом конкретних справ, за певною проблематикою та таких, що мають як загальний, так і обов'язковий характер [7, с. 18]. Подібних поглядів дотримувався певний час Л. Лазарев, визначаючи правову позицію як систему правових аргументів, правових положень, покладених в основу рішення Конституційного Суду [9, с. 9].

М. Вітрук під правовими позиціями Конституційного Суду розуміє «правові висновки загального характеру Конституційного Суду РФ як результат тлумачення Судом Конституції РФ та виявлення ним конституційного змісту положень законів та інших нормативних актів у межах компетенції Конституційного Суду, які знімають конституційну невизначеність та служать правовою основою для підсумкових рішень Конституційного Суду РФ» [3, с. 21].

Автори іншого підходу розкривають суб'єктивний аспект змісту аналізованого правового феномену. За визначенням В. Кряжкова, правові позиції є ставленням Суду до значних конституційно-правових явищ, відображеним в його рішеннях (рішеннях), яким він керується при розгляді відповідних справ [8, с. 19]. Українська дослідниця М. Тесленко також вважає, що правова позиція Конституційного Суду України полягає у визначенні ставлення Конституційного Суду України до нових правових відносин, які виникли у зв'язку з діяльністю держави, що визначає характер дій (позицій) Конституційного Суду України, які формуються в актах (у мотивувальній і резолютивній частинах) Конституційного Суду України [11, с. 28].

Суддя Конституційного Суду України В. М. Кампо вважає, що єдиного розуміння правових позицій Конституційного Суду України існувати не може, оскільки з різних доктринальних поглядів одні й ті самі позиції можуть розглядатися як такі, що містять дещо відмінний зміст [6, с. 110].

За таких умов здається доцільним застосування комплексного підходу до визначення зазначеного правового феномену, який охопив би переваги кожного із запропонованих варіантів. Отож, правові позиції Конституційного Суду України слід розглядати як систему вироблених у результаті його діяльності

загальнообов'язкових правових висновків, аргументів, що виражають ставлення Конституційного Суду до певної правової проблеми та служать підставою для його рішення.

Що стосується правових позицій судів загальної юрисдикції, то чинним законодавством для них не передбачено право формулювати правові позиції і не закріплено їх властивостей. Вважається, що таке право випливає із самої природи юридичної діяльності. Однак суди загальної юрисдикції можуть посилатися на правові позиції, що сформульовані в рішеннях вищих судових органів.

Формально правові позиції суддів нижчестоящих судів обмежені конкретною судовою справою. Їм може бути властива така ж стабільність, як і правовим позиціям Конституційного Суду України, але вони можуть і змінюватись під впливом рішень вищих судових інстанцій. Джерелом правових позицій судів загальної юрисдикції є норми чинного законодавства, правові позиції КСУ, постанови Пленуму вищих судових інстанцій.

Що стосується ієрархії правових позицій, то їх місце і авторитет у судовій системі визначається рівнем судового органу і його повноваженнями, а у випадку конкуренції правові позиції вищестоящего суду мають перевагу над правовими позиціями судів нижчестоящих.

А. В. Гринева залежно від суб'єкта судові правові позиції поділяє на: 1) індивідуальні; 2) типові; 3) окрема думка судді; 4) колегіальні (або рішення пленумів вищих судових інстанцій); 5) рекомендаційні; 6) доктринальні. Разом з тим вона виділяє такі ознаки судових правових позицій: а) це розумова діяльність, що виражена у системному текстовому викладі судовою інстанцією (суддею) мотивів прийняття юридичної норми; б) це логікомовний феномен, що має правовий характер; в) це текстове вираження думки щодо юридичної норми, яка повинна відповідати певним вимогам, що ставляться до правових документів; г) це висловлювання, висновки про законність норми у випадку нормоконтролю, обґрунтування та доцільності під час застосування [4].

Визначивши зміст основних термінів, можна приступити до характеристики такого правового явища, як тлумачення судової практики. Однак перш ніж дати визначення цього поняття, слід виокремити істотні ознаки, що йому притаманні, і вже на їх основі дати визначення поняття «тлумачення судової практики».

Передусім тлумачення судової практики – це завжди інтелектуально-вольова діяльність, тобто процес мислення суб'єкта тлумачення, що вивчає акти органів судової влади, усвідомлює їх зміст і свідомо доносить до інших осіб у формі інтерпретаційного акта.

Процес тлумачення судової практики складається із самостійних стадій. Перш за все суб'єкт тлумачення здійснює з'ясування змісту судової практики для себе, тому воно є першою стадією такого тлумачення. З'ясування – це внутрішній процес мислення суб'єкта тлумачення, спрямований на пізнання та розкриття дійсного змісту судової практики. Воно не виходить за межі свідомості інтерпретатора й спрямоване на пізнання дійсного смислу судової практики. Пізнання дійсного смислу здійснюється інтерпретатором за допомогою різних логічних операцій та різних способів: мовного, системного, цільового, історичного, логічного та ін.

Наступним етапом є роз'яснення, тобто донесення дійсного змісту судової практики до інших осіб, що виражається у певному судовому акті, у якому суб'єкт тлумачення зовні виражає своє розуміння її дійсного смислу. Такі стадії тлумачення хоча і тісно пов'язані між собою, але є самостійними процесами. Адже роз'яснення судової практики неможливе без попереднього процесу з'ясування, так само як і з'ясування неможливе без зовнішнього вираження його результатів.

Об'єктом тлумачення є офіційні акти органів судової влади: рішення, постанови, ухвали, що набрали чинність, а також такі, що були скасовані чи змінені. Предметом тлумачення судової практики є з'ясування волі судового органу, яку він хотів виразити у певному судовому акті у вигляді правових позицій (дух судового акта), або тієї волі, яка отримала безпосереднє закріплення у такому акті (буква судового акта). Будь-який процес

тлумачення починається із з'ясування тексту певного акта, тобто його «букви». Проте не завжди буквальний текст судового акта відображає дійсну волю («дух») судового органу. Однак повної єдності «букви» і «духу» судового акта бути не може через низку причин. Це можуть бути і особливості мовно-логічної форми вираження, невмілого застосування правил тлумачення, граматичні помилки, недосконале знання мови судового акта тощо.

Суб'єктами тлумачення судової практики є як суди загальної юрисдикції, так і вищі судові органи. Однак результати тлумачення судів загальної юрисдикції обмежені конкретною судовою справою і можуть змінюватись під впливом рішень вищих судових інстанцій. Так, на Вищі спеціалізовані суди чинне законодавство покладає обов'язок аналізу судової практики, вивчення та узагальнення судової практики, а рішення Конституційного Суду України, який є єдиним органом, що офіційно здійснює правотлумачну діяльність, є обов'язковими до виконання на всій території України.

Слід зазначити, що у процесі узагальнення практики нижчестоящих судів на основі принципів права вищі судові органи своїми керівними роз'ясненнями, по суті, «долають» недосконалість нормативного правового акта. Постанови пленумів вищих судів, хоч і тимчасово, але заповнюють прогалини в законодавстві, вносять новий елемент у правове регулювання. Багато сформульованих судом правоположень є наслідком судової практики з вирішення спорів за аналогією закону і аналогією права і згодом, як правило, закріплюються в чинному законодавстві.

Необхідно також звернути увагу на те, що тільки постанови і ухвали вищих судових органів можуть містити прецеденти тлумачення. А. Б. Венгеров вказує, що вони можуть міститись тільки в мотивувальній частині зазначених судових актів, що винесені у принципових конкретних справах [2, с. 3]. Він підкреслює, що прецедент тлумачення не зводиться до кожного конкретного випадку офіційного казуального тлумачення вищою судовою інстанцією. Можливість бути певним прикладом,

зразком прецеденту тлумачення надають його ознаки: 1) відповідність смислу тлумаченої норми основним принципам права; 2) сприйняття тлумачення судовою практикою, тобто неодноразове подальше використання розуміння закону, що одного разу відбулося, в аналогічних справах; 3) вироблення в акті тлумачення певного положення про пояснення смислу норми й подальшого законного й обґрунтованого її застосування; 4) надання прецеденту тлумачення зовнішнього виразу у формі його публікації [10, с. 6].

Результатом тлумачення є інтерпретаційний акт суду, прийнятий у встановленому законом порядку, який містить певні правові позиції суду. Такі правові позиції можуть міститись в актах Конституційного Суду, постановках Пленуму Верховного Суду та Вищих спеціалізованих судів, а також у деяких актах інших судів загальної юрисдикції.

Що стосується мети тлумачення судової практики, то нею є вірне і точне розуміння актів судових органів, виявлення їх сутності. Воно покликане пояснити те, як судова практика вирішує певне коло суспільних відносин. Тому правові позиції, які стали результатом тлумачення судової практики, дають змогу: правильно визначити предмет доказування під час розгляду певної категорії справ; узагальнити досвід розгляду різної категорії справ; правильно тлумачити положення нормативно-правових актів. У межах цього положення важливо звернути увагу на проблему невизначеності правової норми, вирішення якої можливе завдяки правильному тлумаченню судової практики; конкретизувати зміст оціночних понять, адже тлумачення судової практики дає змогу суду розкрити зміст конкретної правової норми і реалізувати її з урахуванням правової ситуації, що склалася у конкретному випадку.

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що основними ознаками тлумачення судової практики є такі:

1) процес тлумачення судової практики – це завжди інтелектуально-вольова діяльність суб'єкта тлумачення, спрямована на з'ясування змісту актів органів судової влади;



2) суб'єктом такого тлумачення є як вищі судові органи, так і суди загальної юрисдикції;

3) об'єктом тлумачення є офіційні акти органів судової влади, що набрали чинності, а також такі, що були скасовані чи змінені;

4) предметом тлумачення є «дух» і «буква» судового акта;

5) тлумачення судової практики — це стадійна діяльність, адже вона складається із двох самостійних етапів: з'ясування і роз'яснення;

6) результатом тлумачення є інтерпретаційний акт суду, прийнятий у встановленому законом порядку, який містить певні правові позиції суду;

7) метою тлумачення є точне розуміння актів судових органів та виявлення їх сутності, тобто те, як судова практика вирішує певне коло суспільних відносин.

З огляду на вказані ознаки можна дати загальне визначення поняття «тлумачення судової практики», під яким слід розуміти інтелектуально-вольову діяльність компетентних судових органів держави, метою якої є з'ясування дійсного змісту офіційних актів органів судової влади та вироблення правових позицій, які будуть використані під час розгляду певної категорії справ.

#### Список використаних джерел

1. Братусь, С. Н. Понятие, содержание и формы судебной практики [Текст] / С. Н. Братусь, А. Б. Венгеров // Судеб. практика в советской прав. системе / под ред. С. Н. Братуся. — М. : Юрид. лит., 1975. — С. 8–74.
2. Венгеров, А. Б. О прецеденте толкования правовой нормы [Текст] / А. Б. Венгеров. — С. 3–19.
3. Витрук, Н. В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение [Текст] / Н. В. Витрук // Конституц. право: Восточно-европ. обозрение. — 1999. — № 3. — С. 95.
4. Гринева, А. В. Понятие и виды судебных правовых позиций: вопросы теории [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. В. Гринева. — М., 2008. — 171 с.
5. Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2011. — 584 с.

6. Кампо, В. М. Правові позиції Конституційного Суду України як необхідний елемент забезпечення судово-правової реформи [Текст] / В. М. Кампо // Вісн. Конституц. Суду України. – 2010. – № 2. – С. 112–122.
7. Конституционный судебный процесс [Текст] / отв. ред. М. Саликов. – М. : Норма, 2003. – 177 с.
8. Кряжков, В. Л. Конституционная юстиция в РФ [Текст] / В. Л. Кряжков, Л. В. Лазарев. – СПб., 1998. – 246 с.
9. Лазарев, Л. В. Конституционный Суд России и развитие конституционного права [Текст] / Л. В. Лазарев // Журн. рос. права. – 1997. – № 11. – С. 8–10.
10. Мазур, М. В. Судова практика як джерело права: проблема визначення поняття [Текст] / М. В. Мазур // Форум права. – 2011. – №. – С. 493–497.
11. Тесленко, М. Юридична сила і значення правових позицій Конституційного Суду України [Текст] / М. Тесленко // Вісн. Конституц. Суду України. – 2003. – № 4. – С. 36–41.
12. Encyclopedia Britannica // Encyclopedia Britannica [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.britannica.com/ebc/article/>.

*Стаття надійшла 31 січня 2013 р.*

**С. И. Палешник**

### **К вопросу о толковании судебной практики**

*Статья посвящена установлению природы судебной практики, ее отличиям от судебного прецедента и правовых позиций. Дается определение понятия «толкование судебной практики» как особого вида юридической деятельности и рассматриваются характерные признаки такой деятельности. Определяются субъекты, осуществляющие такое толкование, и анализируются стадии процесса толкования судебной практики.*

**Ключевые слова:** *судебная практика, толкование судебной практики, судебный прецедент, правовые позиции.*

**S. I. Paleshnyk**

### **On the Issue of Court Practice Interpretation**

The nature of the court practice, its distinction from a judicial precedent and legal positions are considered in the article. The definition of the «court practice interpretation» as a special type of judicial activities is presented

and the peculiarities of such activities are examined. Besides, the subjects that perform such interpretation are also defined and the stages of the process of court practices interpretation are analyzed.

The definition of court practice is given through the consideration of the more general notion of judicial practice that was developed by the general theory of state and law. Hence, the court practice, as a type of the judicial practice, should include the judicial activity and the social and legal experience.

The attention is focused on the fact that not only the official acts of the judicial bodies (decisions, rulings) which came into legal validity but also those ones which were revoked or repealed should be attributed to the court practice.

The judicial precedent is defined and the features that distinguish it from the judicial practice are described. It has been accented that only the judicial precedent can be the form of law whereas the court practice can only be its source.

The definition of legal positions and three main approaches to their explanation developed by scientists are also considered in the article. It is noticed that the legal positions can be developed not only by the Constitutional Court of Ukraine but also by other higher judicial organs and courts of general jurisdiction.

The main attention is paid to the process of court practice interpretation which consists of two autonomous stages: ascertaining and explanation. It is pointed out that the subject of such interpretation can be not only the higher judicial organs but also the courts of general jurisdiction. The object of the interpretation comprises the official acts of judicial bodies that came into legal validity, and also those which were revoked or repealed and the subject matter is the «spirit» and «letter» of a judicial act. The aim and results of the process of the court practice interpretation are also considered in the article.

The definition of the «court practice interpretation» is based on the main characteristics of the process of court practice interpretation. So, the court practice interpretation is an intellectual and volitional activity of the competent state judicial bodies which is aimed to ascertain the true content of the official acts of judicial bodies and develop the legal positions which can be used in hearing of some categories of cases.

**Keywords:** court practice, court practice interpretation, judicial precedent, legal positions.

УДК 342.5(477)

---

**О. Л. Марчук**, аспірант кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## **Вища рада юстиції – конституційний орган держави**

---

*Аналізуються основні підходи до визначення конституційно-правового статусу такого конституційного органу, як Вища рада юстиції. Автором визначені напрями дослідження цього питання в сучасній юридичній науці, шляхом узагальнення яких сформовано своє бачення проблематики. Стаття містить правове обґрунтування місця Вищої ради юстиції в системі органів державної влади як окремого, самостійного конституційного органу. Запропоновано власне визначення поняття Вищої ради юстиції як конституційного органу.*

**Ключові слова:** Конституція, конституційний орган, державний орган, орган державної влади, статус Вищої ради юстиції, місце Вищої ради юстиції в системі органів державної влади, поняття.

Після здобуття Україною незалежності поступове, системне здійснення перетворень в усіх сферах суспільного і політичного життя країни стало беззаперечним пріоритетом діяльності державних органів. З урахуванням переорієнтації основного вектора політики у напрямі європейської інтеграції постали завдання докорінного реформування правової системи пострадянської країни, яка включала судову систему та безпосередньо стосувалася її у цілому.

Основним позитивним поворотом у здійсненні судово-правової реформи стало прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України, яка закріпила правові засади створення в Україні нової судової системи відповідно до вимог часу та змін, які відбулися в суспільстві. Нова Конституція України визначила систему судів держави, основні засади судочинства, вимоги до професійного судді і головне — законодавчо закріпила гарантії незалежності і недоторканності суддів [1].

Дослідження конституційно-правового статусу Вищої ради юстиції саме як конституційного органу базується насамперед на ст. 131 Конституції України, яка визначила, що в Україні діє Вища рада юстиції.

Зрозуміло, що врегулювати діяльність конституційного органу однією статтею неможливо, а тому згодом було прийнято і спеціальний закон — Закон України «Про Вищу раду юстиції» [2]. Одразу слід звернути увагу на те, що зазвичай у тих випадках, коли Основний Закон країни (і не лише нашої) прописує наявність будь-якої правової категорії, він містить відповідне посилення, як, наприклад: «Порядок проведення виборів Президента України встановлюється законом». Однак Конституція України у цьому питанні обмежується лише однією статтею і такого застереження, як: «питання статусу, формування та діяльності Вищої ради юстиції встановлюються окремим законом», щодо статусу Вищої ради юстиції не містить. Натомість, враховуючи, що Закон України «Про Вищу раду юстиції» визначає основні засади організації та функціонування Вищої ради юстиції, було б логічним прописати таку норму в Основному Законі держави.

Незважаючи на те, що зазначений закон мав на меті врегулювати всі аспекти діяльності Вищої ради юстиції, він був і, на жаль, донині, залишається недосконалим. Саме це певним чином зумовило прийняття Регламенту Вищої ради юстиції.

На думку автора, це передусім також безпосередньо пов'язано із формами діяльності Вищої ради юстиції та організацією її роботи, адже вона здійснює свої повноваження ще й під час проведення засідань. Як відомо, більшість державних органів,

які працюють у режимі засідань, мають відповідні регламенти (Регламент Верховної Ради України, Регламент Кабінету Міністрів України).

У Преамбулі Регламенту визначено організацію і порядок діяльності Вищої ради юстиції для реалізації повноважень, наданих Конституцією України, Законами України «Про Вищу раду юстиції», «Про судоустрій і статус суддів» та іншими нормативно-правовими актами [3].

Питання статусу такого конституційного органу, як Вища рада юстиції, було предметом досліджень науковців і юристів Б. В. Авер'янова, О. В. Гончаренка, С. В. Ківалова, В. М. Колесниченка, В. В. Молдована, І. В. Назарова, С. О. Халюка, В. М. Шаповала та ін.

Дослідивши і проаналізувавши існуючі підходи до визначення та розуміння статусу Вищої ради юстиції, спробуємо визначити власну позицію в цьому питанні, сформулювавши поняття Вищої ради юстиції, яке походить від її конституційного статусу.

Думки науковців щодо правового статусу Вищої ради юстиції настільки ж багатогранні у своїх підходах і тлумаченнях, як і сама юридична наука. Так, В. Б. Авер'янов вважає, що для таких інституцій, як Вища рада юстиції, здійснення державного управління обмежується внутрішньо-організаційними межами та має допоміжне значення щодо її основних завдань і функцій [4, с. 60]. Позиція М. Запорожця ґрунтується на тому, що Вища рада юстиції є органом, який бере участь в організаційному забезпеченні діяльності судів України [5, с. 72–75]. А. О. Селіванов при визначенні статусу Вищої ради юстиції акцентує увагу на виключно конституційно-правовій природі цього органу в системі державних органів [6, с. 16], тоді як О. Ф. Скакун дає визначення Вищої ради юстиції як вищого наглядового органу в Україні за адміністративною і дисциплінарною стороною діяльності суддів і прокурорів [7, с. 134]. У контексті розгляду питання організації державного управління у сфері забезпечення діяльності органів правосуддя А. А. Стрижак визначає Вищу раду юстиції як один з органів, які здійснюють державне управ-

ління у сфері організації діяльності судових органів [8, с. 73]. Аналогічної думки і М. Д. Савенко, який відносить Вищу раду юстиції до органів, які здійснюють адміністрування з окремих кадрових питань, пов'язаних із формуванням суддівського корпусу [9, с. 10]. Натомість С. В. Прилуцький вважає, що функції Вищої ради юстиції полягають у забезпеченні незалежності судів у кадрових питаннях організації судової влади від політичного впливу законодавчої і виконавчої влади [9, с. 107].

Забігаючи наперед, наголосимо на тому, що автор статті повністю поділяє правову позицію В. Ф. Погорілка і В. В. Долежана, які, досліджуючи статус Вищої ради юстиції, висловили думку, що вона не належить до органів виконавчої влади, а є незалежним органом, що не входить до жодної з гілок державної влади в Україні [10, с. 10]. Дотримується такої думки і І. Л. Самсін, який зазначає, що Вища рада юстиції – це конституційний орган зі спеціальними повноваженнями, який де-факто має виконувати дорадчу роль при вирішенні питання про обрання та звільнення суддів [11, с. 7].

Окремим дослідженням статусу Вищої ради юстиції займався В. В. Молдован, який визначав Вищу раду юстиції як контрольно-наглядний орган у судовій системі. Він вважає, що контрольно-наглядні повноваження Вищої ради юстиції не є внутрішніми та організаційно-правовими повноваженнями, пов'язаними з управлінням своєю системою, і це, на його думку, є типовим для організації діяльності Верховної Ради України, органів суду та прокуратури. На його погляд, Вища рада юстиції не є органом судової влади, а фактично здійснює функції з нагляду за дотриманням суддями присяги, керує процесом призначення та звільнення суддів, може самостійно накладати та скасовувати дисциплінарні стягнення. Не належить вона і до системи органів прокуратури, хоча і вирішує питання щодо несутимності посади прокурора із зайняттям іншою діяльністю (її рішення з цього питання є обов'язковим для негайного виконання відповідними керівниками прокуратури, яким воно адресовано), розглядає скарги прокурорів на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності та може імперативно

скасувати відповідне рішення органів прокуратури із закриттям дисциплінарного провадження [12, с. 138]. Наведені обґрунтування такої думки здаються найбільш переконливими не тільки при доведенні і нашої позиції щодо визначення статусу Вищої ради юстиції, але і при дослідженні її місця в системі органів державної влади.

Думку щодо контролюючого змісту діяльності Вищої ради юстиції висловлює також І. В. Назаров, який відносить до предмета контрольної діяльності Вищої ради юстиції:

1) рівень знань і професійної підготовки кандидатів у судді, ступінь їх професійної придатності до здійснення функцій судової влади;

2) діяльність кваліфікаційних комісій суддів по проведенню кваліфікаційних іспитів, здійсненню дисциплінарного провадження і по контролю за правомірністю інших рішень;

3) відповідність суддів їх високому статусу, належне виконання ними посадових обов'язків, дотримання присяги;

4) правомірність притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників прокуратури та суддів [13, с. 27].

Аналізуючи у своїй дисертаційній роботі такі види управлінської діяльності та функції органів управління, як планування, облік, контроль і перевірка виконання, добір, розстановка і виховання кадрів, координація, звітність, інформування, інструктаж та ін., І. В. Назаров робить висновок: «незважаючи на те, що більшість із перелічених функцій не виступають визначальними для Вищої ради юстиції в умовах України в межах чинного законодавства, можна стверджувати, що Вища рада юстиції є державним контролюючим органом, а не суб'єктом управління» [13, с. 29].

У сучасній юридичній науці існують думки, що закріплення правового статусу Вищої ради юстиції у розділі Конституції України «Правосуддя» свідчить про її місце в системі органів судової влади. Однак, на наше переконання, така оцінка є хибною, оскільки норма ст. 124 Основного Закону нашої держави передбачає, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Деталізуючи вказані положення, Закон України «Про



судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. № 2453-VI визначає правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні з метою захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави на засадах верховенства права; систему судів загальної юрисдикції, статус професійного судді, народного засідателя, присяжного, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування і встановлює систему і загальний порядок забезпечення діяльності судів та регулює інші питання судоустрою і статусу суддів. Так, ст. 1 цього Закону чітко визначає, що судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними згідно із законом; судову владу реалізують професійні судді та, у визначених законом випадках, народні засідателі і присяжні шляхом здійснення правосуддя в рамках відповідних судових процедур; судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

Іншими словами, Вищу раду юстиції в жодному разі не можна відносити до системи органів судової влади, оскільки вона не є судом. При цьому обґрунтування розміщення норми про Вищу раду юстиції в розділі Основного Закону «Правосуддя» міститься в Рішенні Конституційного Суду України № 9-рп/2002 від 21.05.2002 р., згідно з яким встановлено, що важливим засобом забезпечення ефективного функціонування органів правосуддя та незалежності суддів є Вища рада юстиції, діяльність якої цілком зосереджена саме в цій сфері. Тому логічним є те, що норми, якими визначається статус Вищої ради юстиції, включено в розділ VIII «Правосуддя» Конституції України [14].

Спробуємо визначити місце Вищої ради юстиції в системі органів державної влади як конституційного органу.

Аналіз статусу Вищої ради юстиції здійснюється науковцями залежно від правовідносин, з точки зору його регулювання відповідними нормами в межах конкретно визначеної галузі права.

Саме тому, з урахуванням наведеної множинності науково-правових підходів до питання визначення статусу Вищої ради юстиції, маємо різні точки зору з визначення її місця у системі державних органів взагалі.

Для розв'язання окресленої проблематики насамперед проаналізуємо повноваження і форми діяльності Вищої ради юстиції, які надано їй Конституцією та відповідним законодавством.

Стаття 131 Конституції України визначає, що до відання Вищої ради юстиції належить:

- 1) внесення подання про призначення суддів на посади або про звільнення їх з посад;
- 2) прийняття рішення стосовно порушення судьями і прокурорами вимог щодо несумісності;
- 3) здійснення дисциплінарного провадження стосовно суддів Верховного Суду України і суддів вищих спеціалізованих судів та розгляд скарг на рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів апеляційних та місцевих судів, а також прокурорів.

Основний Закон держави визначає також кількісний склад і загальний порядок призначення членів Вищої ради юстиції.

Детальне регулювання основ діяльності та функціонування Вищої ради юстиції передбачають норми Закону України «Про Вищу раду юстиції», який вже у ст. 1 чітко дає законодавче визначення цього конституційного органу – Вища рада юстиції є колегіальним, незалежним органом, відповідальним за формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, а також за прийняття рішень стосовно порушень судьями і прокурорами вимог щодо несумісності та у межах своєї компетенції про їх дисциплінарну відповідальність. Вища рада юстиції є юридичною особою, видатки на її утримання визначаються окремо у Державному бюджеті України [2].

При цьому окремо слід зауважити, що положення ч. 4 ст. 1 Закону, згідно з яким «Вища рада юстиції є юридичною особою»,

визнано конституційним згідно з Рішенням Конституційного Суду України № 9-рп/2002 від 21.05.2002. Обґрунтовуючи свої висновки, у п. 3 мотивувальної частини зазначеного рішення Конституційний Суд України навів доводи з цього питання Голови Верховної Ради України, який не вбачав порушень Конституції України і законів України за змістом зазначених положень Закону (на його думку, статус Вищої ради юстиції як юридичної особи впливає з норм Цивільного кодексу Української РСР (який діяв на час прийняття рішення Конституційним Судом. — *Прим. авт.*) та заперечував твердження суб'єкта права на конституційне подання, Голови Вищої ради юстиції, який зазначив, що інститут юридичної особи — це сфера цивільних правовідносин, а отже, надання організації, у тому числі й державній, статусу юридичної особи не залежить від принципу поділу влади і не пов'язується з віднесенням того чи іншого органу до однієї з «гілок» влади. Так, Конституційний Суд України виходив з того, що Вища рада юстиції є органом, статус якого встановлено Конституцією України і для здійснення своїх повноважень може мати відокремлене майно, набувати від свого імені майнових і особистих немайнових прав, нести обов'язки, тобто бути згідно зі ст. 23 Цивільного кодексу Української РСР (чинного на час прийняття рішення Конституційним Судом. — *Прим. авт.*) юридичною особою. Тому Конституційний Суд України дійшов висновку, що зазначені в конституційному поданні положення ч. 4 ст. 1 Закону України «Про Вищу раду юстиції», що Вища рада юстиції є юридичною особою, не є такими, що суперечать Конституції України [14].

Закон України «Про Вищу раду юстиції», як і більшість спеціальних законів, які встановлюють організаційно-правові засади діяльності певних державних органів, у ст. 4 закріплює, що Вища рада юстиції має печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням і емблему Вищої ради юстиції, яка затверджується її рішенням; невід'ємними атрибутами залу засідань Вищої ради юстиції є Державний Герб України та Державний Прапор України; Вища рада юстиції знаходиться у місті Києві [2].

Належність Вищої ради юстиції до апарату держави є очевидною. Залишається лише визначити її конституційно-правовий статус, а саме: з'ясувати, є вона державним органом, органом державної влади чи органом державного управління.

Аналізуючи питання статусу Вищої ради юстиції, О. В. Гончаренко констатує, що кожний державний орган, який входить до державного апарату, являє собою відносно самостійний, структурно відокремлений елемент цього апарату; він створюється державою з метою здійснення певного виду державної діяльності, наділяється певним обсягом компетенції і спирається у процесі реалізації своїх повноважень на організаційну, матеріальну та примусову силу держави; але, будучи відносно відокремленими елементами державного апарату, державні органи утворюють відповідно до їх функціонального призначення певні управлінські системи та, на підставі зазначеного, робить висновок, що Вища рада юстиції за всіма ознаками є державним органом [15; 16]. З цією позицією важко не погодитись, з огляду також і на думки інших юристів.

В. М. Шаповал дає визначення державного органу як відокремленої і відносно самостійної частини (елементу) механізму держави, яка наділена юридично встановленими владними повноваженнями для здійснення визначених завдань, що безпосередньо пов'язані з реалізацією тієї чи іншої функції держави. За змістом повноважень державний орган має право видавати акти (владні приписи), які створюють юридичні наслідки зовні самого органу і є обов'язковими для інших суб'єктів права. Реалізація цих актів у необхідних випадках забезпечується державним примусом. Тому поняття державного органу можна сприймати як ширше, ніж поняття органу державної влади. Якщо статус державного органу може бути визначений підзаконними актами, звичайно прийнятими на основі так званих статусних законів, то статус органу державної влади визначається виключно Конституцією і (або) законами України [16, с. 25–35].

Одночасно В. М. Шаповал підсумовує, що у випадку регулювання статусу державного органу Конституцією він автома-

тично належить до органів, що реалізують державну владу, тобто органів державної влади.

Автор статті вважає останнє наведене твердження спірним і дотримується наукового обґрунтування Ю. П. Битяка, згідно з яким виконавча влада не ототожнюється з державним управлінням, яке характеризується як вид державно-владної діяльності. Питання про їх співвідношення постає у зв'язку з тим, що державне управління розглядають як виконавчо-розпорядчу діяльність, яка здійснюється системою органів виконавчої влади. Крім того, сьогодні з практики державного будівництва нормотворчої діяльності (змісту нормативно-правових актів) майже зникли терміни «виконавчо-розпорядча діяльність» і навіть «державне управління».

Розглядаючи співвідношення виконавчої влади й державного управління, слід виходити з того, що категорія «виконавча влада» є політико-правовою, а категорія «державне управління» – організаційно-правовою. Єдине, що їх об'єднує, це виконавча спрямованість.

Державне управління за своїм призначенням є видом державної діяльності, у межах якої реалізується державна влада. Це повністю відповідає системі поділу влади, оскільки єдина державна влада реалізує повноваження через діяльність відповідних суб'єктів. Виконавча влада набуває реального характеру в діяльності відповідних ланок державних органів та їх апарату, що дістали назву органів виконавчої влади, але продовжують здійснювати, як і раніш, управлінську діяльність і за суттю є органами державного управління. Нині державне управління здійснюють у рамках єдиної системи державної влади на засадах поділу влади, тому державне управління, елементами якого є виконавча та розпорядча діяльність, не може протиставлятися виконавчій владі, оскільки через нього реалізуються владні повноваження суб'єктів виконавчої влади. Відповідно всі суб'єкти виконавчої влади є ланками системи державного управління.

Таким чином, сутність проблеми співвідношення виконавчої влади й державного управління характеризується

низкою чинників, які свідчать про те, що в деяких випадках вони мають як спільні риси, так і відрізняються за деякими важливими ознаками. Так, виконавчу владу та державне управління здійснюють виконавчі органи. Однак до органів управління належить також адміністрація державного підприємства чи установи, яка не є виконавчим органом, бо інакше її слід було б включити до числа суб'єктів виконавчої влади тощо [17].

Спираючись на викладену позицію, враховуючи, що діяльність Вищої ради юстиції має управлінський характер у сфері формування суддівського корпусу, дисциплінарної відповідальності суддів і прокурорів, доходимо висновку, що вона, безперечно, є органом державного управління.

З повноважень Вищої ради юстиції, які закріплено у ст. 3 Закону України «Про Вищу раду юстиції», випливає, що вона виконує функцію управління у сфері формування органів правосуддя, яка має державний характер.

На підставі викладеного можна дати власне визначення Вищої ради юстиції, яке є дещо відмінним від законодавчого, що наведене у ст. 1 Закону України «Про Вищу раду юстиції»: Вища рада юстиції – це самостійний, колегіальний, незалежний орган державного управління у сфері здійснення формування високопрофесійного суддівського корпусу, здатного кваліфіковано, сумлінно та неупереджено здійснювати правосуддя на професійній основі, який має особливий конституційний статус та відповідальний за прийняття рішень стосовно порушень судьями і прокурорами вимог щодо несумісності та у межах своєї компетенції про їх дисциплінарну відповідальність.

Спираючись на такі висновки, у подальшому можна окремо, більш глибоко і ґрунтовно дослідити місце Вищої ради юстиції в системі органів державної влади в Україні. З практичної точки зору отримані результати можуть бути корисними для вдосконалення законодавства, що визначає статус Вищої ради юстиції як конституційного органу нашої держави.

## Список використаних джерел

1. Витоки створення Вищої ради юстиції [Текст] / В. О. Євдокимов, Ю. П. Полтавець // Вісн. Вищ. ради юстиції. – 2010. – № 5. – С. 5–14.
2. Про Вищу раду юстиції [Текст] : Закон України від 15.01.1998 р. № 22/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146.
3. Вища рада юстиції. Офіційний сайт. Законодавство. Нормативні акти. Регламент Вищої ради юстиції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.vru.gov.Ua/legislative\\_acts/3](http://www.vru.gov.Ua/legislative_acts/3).
4. Авер'янов, В. Б. Адміністративне право України: академічний курс [Текст] : підруч. у двох т. – Т. 1. Загальна частина / В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
5. Запорожець, М. Система органів організаційного забезпечення діяльності суддів України [Текст] / М. Запорожець // Право України. – 2004. – № 2. – С. 72–75.
6. Організація судової влади в Україні : Перший аналіз нормативного змісту Закону України «Про судоустрій України» [Текст] / [А. О. Селіванов, Є. В. Фесенко, Н. С. Рудюк та ін.] ; за наук. ред. А. О. Селіванова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 111 с.
7. Скакун, О. Ф. Теория государства и права [Текст] : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
8. Стрижак, А. А. Судове управління в Україні: теоретичні основи і правове регулювання [Текст] : монографія / А. А. Стрижак. – Ужгород : Патент, 2004. – 120 с.
9. Москвич, Л. М. Статус судді: питання теорії та практики [Текст] / Л. М. Москвич, С. В. Подкопаєв, С. В. Прилуцький. – Х. : Інжек, 2004. – 358 с.
10. Науково-правова експертиза при Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Висновки з питання про правомірність перебування народного депутата України на посаді Голови Вищої ради юстиції [Текст] // Голос України. – 2003. – № 39. – С. 10.
11. Самсін, І. Л. Кваліфікаційні комісії суддів: курс на реформування / І. Л. Самсін // Вісн. Верхов. Суду України. – 2006. – № 9. – С. 7.
12. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України [Текст] : навч. посіб. / Я. Кондратьєв (ред.). – К. : Юрінком інтер, 2002. – 320 с.
13. Назаров, І. В. Правовий статус Вищої ради юстиції [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Назаров Іван Володимирович. – Х., 2005. – 200 с.
14. Рішення Конституційного Суду України № 9-рп/2002 від 21.05.2002 // Офіц. вісн. України. – 2002. – 14 черв. (№ 22). – Ст. 1070.

15. Гончаренко, О. В. Вища рада юстиції як орган державного управління у сфері формування суддівського корпусу України [Текст] / О. В. Гончаренко // Вісн. Вищ. ради юстиції. – 2010. – № 2. – С. 12–21.
16. Шаповал, В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти [Текст] / В. Шаповал // Право України. – 2003. – № 8. – С. 25–30.
17. Адміністративне право України [Текст] : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

*Стаття надійшла 15 лютого 2013 р.*

**О. Л. Марчук**

#### **Высший совет юстиции – конституционный орган государства**

*Анализируются основные подходы к определению конституционно-правового статуса такого конституционного органа, как Высший совет юстиции. Автор рассматривает направления исследования этого вопроса в современной юридической науке, как результат обобщения сформировано свое видение данной проблематики. Статья содержит правовое обоснование места Высшего совета юстиции в системе органов государственной власти как отдельного, самостоятельного конституционного органа. Предложено авторское определение понятия Высшего совета юстиции как конституционного органа.*

**Ключевые слова:** Конституция, конституционный орган, государственный орган, орган государственной власти, статус Высшего совета юстиции, место Высшего совета юстиции в системе органов государственной власти.

**O. L. Marchuk**

#### **The High Council of Justice – Constitutional Authority of the State**

*In his scientific article the author, having investigated and analyzed the existing approaches to the definition and understanding of the status of the High Council of Justice, expressed his own position on this issue by formulating his concept of the High Council of Justice, which is derived from its constitutional status.*

*Exploring this subject, the author uses scientific approaches and conclusions of studies of constitutional and legal status of the High Council of Justice made*



by such legal scholars as V. B. Averyanov, N. Zaporozhets, A. A. Selivanov, O. F. Skakun, A. A. Stryzhak, M. D. Savenko, S. V. Prylutsky, V. F. Pohorilko, V. V. Dolezhan, I. L. Samsin, V. V. Moldovan, I. V. Nazarov, O. V. Goncharenko and V. M. Shapoval.

Noting that in modern jurisprudence it is believed that placement of the legal status of the High Council of Justice in the Section of the Constitution of Ukraine named «Justice» indicates its place in the judiciary, the author considers this statement false.

In support of his position, relying on Art. 124 of the Constitution of Ukraine and analyzing the provisions of the Law of Ukraine «On the Judicial System and Status of Judges» of 7 July 2010 No. 2453-VI, the author stresses that the High Council of Justice may in no way be attributed to the system of the judiciary for the reason that it is not a court. Thus, the author stresses the position of the body of the constitutional jurisdiction and, citing the decision of the Constitutional Court of Ukraine of 21.05.2002 No. 9-rp/2002, which establishes that an important means of ensuring the effective functioning of judicial bodies and independence of courts is the High Council of Justice, whose activity is entirely focused on this field, concludes that the inclusion of rules that determine the status of the High Council of Justice into Section VIII «Justice» of the Constitution of Ukraine is logical.

Likewise, analyzing powers and activities of the High Council of Justice vested in it by the Constitution and relevant laws, the number of its members and the general procedure for appointing members of the High Council of Justice, based on the legal definition of the High Council of Justice, the author, using general research methods, tried to determine the place of the High Council of Justice as a constitutional body in the system of government authorities.

Based on the provisions of Article 3 of the Law of Ukraine «On the High Council of Justice», according to which the High Council of Justice exercises a function of control over the formation of judicial bodies, which is public in nature, the author gives his own definition of the High Council of Justice, which is somewhat different from the definition containing in Art. 1 of the Law of Ukraine «On the High Council of Justice», namely the High Council of Justice is an independent, collegiate and separate state authority in the field of formation of highly professional judiciary capable to efficiently, fairly and impartially administer justice in a professional manner, which has a special constitutional status and is responsible for making decisions regarding violation of requirements

*concerning inconsistency by judges and prosecutors and, within its competence, on their disciplinary responsibility.*

*Theoretically, the findings are useful for further, systematic, in-depth and thorough study as to the place of the High Council of Justice in the system of government authorities in Ukraine.*

*From a practical point of view the scientific conclusions reached in the article can be directed at improving the legislation that defines the status of the High Council of Justice as the constitutional authority of our state.*

**Keywords:** *Constitution, constitutional organ, public organ, public authority, the status of the High Council of Justice, the High Council of Justice of the place in the system of public, concept authorities.*

---

**О. О. Петришин**, науковий співробітник  
НДІ державного будівництва і місцевого  
самоврядування НАПрН України

## **Сучасний стан місцевого самоврядування у країнах англосаксонської правової сім'ї: проблеми та перспективи розвитку**

---

*У статті розглядається сучасний стан місцевого самоврядування у деяких країнах англосаксонської правової сім'ї. Досліджено як загальні проблеми місцевого самоврядування, перспективи та шляхи його розвитку, так і ключові нормативні документи, що регулюють його діяльність. Виходячи з цього, зроблені висновки та виділені деякі непослідовності у політиці держав у сфері місцевого самоврядування. Обґрунтована своєчасність та вигідне становище України для побудови нової системи місцевого самоврядування з використанням досвіду зарубіжних країн.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, англосаксонська правова сім'я, муніципальна реформа, концепція реформи місцевого самоврядування.*

Одним з ключових факторів успішного місцевого самоврядування у світі є його постійне реформування та адаптація до нових проблем та напрямів розвитку загальнодержавної та світової політики. Місцеве самоврядування поряд з державним управлінням є складовою ефективного функціонування будь-якої сучасної розвиненої держави. З метою забезпечення дієвої співпраці та паритетних взаємовідносин між органами місцево-

го самоврядування та управління, як правило, система цих органів піддається перманентному перетворенню. Проводяться експерименти із введення нових типів утворень та органів, способів реалізації громадянами своїх прав та можливостей впливу на розвиток території їх проживання та держави загалом. Новації, які не виправдали себе, відкидаються, утворення ліквідуються та продовжується пошук варіантів покращення стану місцевого самоврядування та приведення його у відповідність до вимог часу.

Одним з кроків України на цьому шляху є ініційована навесні 2013 р. Главою держави дискусія щодо проекту Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Концепція [2] розкриває основні недоліки та проблеми сучасної системи та визначає напрями комплексного реформування системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Реалізація відповідної Концепції умовно поділяється на два етапи:

1. Перший, або підготовчий, вже розпочався та має бути завершений до кінця 2014 р.: заплановані заходи щодо створення необхідної законодавчої бази, визначення єдиних стандартів, залучення жителів громади та представників місцевого самоврядування до участі у підготовці та впровадженні зазначеної реформи.

2. Другий етап триватиме протягом 2015–2020 рр. Цей етап включає заходи щодо завершення моделювання та створення нових адміністративно-територіальних одиниць, відповідної реорганізації органів місцевого самоврядування та проведення місцевих виборів з урахуванням змін, а також на конституційній основі утворення власних виконавчих органів обласних та районних рад, розподілу повноважень між ними та відповідними місцевими адміністраціями.

Вважаємо за необхідне розглянути сучасний стан та найновіші тенденції розвитку місцевого самоврядування високорозвинених держав. Для більш точного та повного розуміння зазначених процесів пропонується аналіз організації та функціонування місцевого самоврядування у країнах, на базі

яких сформована англосаксонська модель місцевого самоврядування.

Великобританію справедливо можна назвати «матір'ю» місцевого самоврядування Європи. Історично саме в Англії вперше було створено мультифункціональне місцеве самоврядування. Однак повноваження останнього були звужені у 70-ті рр. XX ст. [9] і відновлені лише починаючи з 2011 р. Найсучаснішим актом, що реформує систему органів місцевого самоврядування та управління у Великобританії, можна вважати Акт про місцеве самоврядування 2011 року («Localism Act 2011»), прийнятий Парламентом 15 листопада 2011 р. Цим актом були трансформовані повноваження органів місцевого самоврядування, збільшена кількість виборних посад та розширені можливості проведення місцевих референдумів. Ключовою для цього документа є теза про те, що «органи місцевого самоврядування дієспроможні настільки, наскільки дієспроможним є кожний індивід», тобто вони мають ті ж самі можливості та повноваження і можуть їх використовувати так, як і кожна окрема людина [8].

Очевидно, що прискіплива увага законодавця була приділена саме цій тезі в контексті її впливу на повноваження органів місцевого самоврядування. Ці повноваження є широкими і обмежуються лише сферою дії інших нормативно-правових актів. До речі, така схема діє і у багатьох штатах у США. Зважаючи на те, що акт про місцеве самоврядування є одним із основоположних у зазначеній сфері, виникає необхідність проаналізувати його основні положення.

Перша частина акта вказує на те, що особи, які беруть участь в обговоренні будь-якого питання, що належить до їх компетенції, можуть виражати власну думку та вносити корективи під час розгляду, при цьому такі зміни не можуть спричинити відмову від прийняття рішення. Таким чином розкривається сформульована ключова теза документа.

Друга та третя частини акта законодавчо закріплюють можливості щодо виплат штрафних санкцій місцевими службами міжнародним структурам. Це доповнення насамперед стосується

ся міжнародної політики держави та є забезпеченням функціональності деяких актів права Європейського Союзу.

Четверта частина містить технічну інформацію, що використовується органами місцевого самоврядування для забезпечення залучення представників бізнесу до надання соціальних послуг населенню та покращення умов співпраці з ними.

П'ята частина документа регулює важливі питання збору податків та власності, що становить громадський інтерес. Вносяться деякі зміни до порядку проведення референдумів щодо підвищення податків та інших обов'язкових платежів, введених Актом про фінансування місцевого самоврядування 1992 р. («Local Government Finance Act 1992») [5]. Одночасно врегульовуються питання стосовно так званих громадських активів, у тому числі вводяться мораторії на відчужування або скасування благ, що включаються до їх складу, та процедури викупу цих активів громадою. До громадських активів можуть бути віднесені і приватні структури. Наприклад, якщо магазин, паб або спортивну ділянку, що належить приватному власнику, виставлено на продаж, то коли вони становлять цінність для громади, цей акт врегульовує можливість щодо викупу її громадою безпосередньо. Унормування цього, на перший погляд незначного, процесу запобігає виникненню цілої низки проблем у майбутньому та в першу чергу сприяє стабілізації питань організації територій та громад.

У шостій частині акта вирішуються питання планування та фінансування. Зокрема, скасовано регіональні стратегії розвитку, замість яких відкрито нові можливості міжрегіонального та міжнаціонального співробітництва у підготовці планів розвитку. Розвитком окремих територій мають право займатися і громадські організації, що пройшли відповідні перевірки на місцевому та регіональному рівні. Додатково були створені можливості для поповнення бюджетів на планування шляхом включення нових статей витрат. У зв'язку із цим припинила своє існування Комісія з інфраструктурного планування. Загалом практика розформування недіеспроможних органів та комісій і створення нових спроможних є досить поширеною

у Великобританії. Державна політика в цьому питанні є послідовною та дієвою: якщо орган не працює та його реорганізація є недоцільною з точки зору співвідношення витрачених коштів та отриманого результату, логічним є його повне розформування з одночасним пошуком нових методів, способів та форм організації та діяльності.

Сьома частина документа закріплює питання пріоритетів відносно надання тимчасового житла різним верствам населення. Наприклад, забороняється надання тимчасового житла особам, що іммігрували та незаконно перебувають на території держави.

Останні три частини (8, 9, 10) регулюють загальні питання, а також окремі проблеми планування та розвитку Лондона як одиниці з особливим статусом.

Виходячи з аналізу ключових моментів зазначеного документа, можна стверджувати, що увага законодавця перш за все була зосереджена на розширенні повноважень місцевого самоврядування в базових сферах його функціонування: встановлення та збору місцевих податків, планування та розвитку громади, а також спроможності кожної особи брати участь у його роботі. Були зроблені значні кроки на шляху до приведення місцевого самоврядування до міжнародних стандартів, відмови від неефективних органів та підходів і формування нових. Звертає на себе увагу деталізація акта, який включає не лише загальні положення, але й досить чіткі вказівки, що, як правило, не є обов'язковими для правової системи, характерної для цієї держави (усі спірні питання можуть бути вирішені у суді). Найбільш важливим питанням практичної реалізації розширених актом повноважень місцевого самоврядування є їх матеріально-фінансове підкріплення.

Цікавим з точки зору подібних до вітчизняних проблем становлення і розвитку ефективного місцевого самоврядування прикладом є Канада – держава, що історично формувалася під впливом не лише англосаксонських, але й континентальних правових традицій.

Ключовою проблемою місцевого самоврядування в Канаді й досі залишається недостатньо чітке конституційне регламентування та розмежування повноважень між різними рівнями влади (зокрема, органами влади провінції і органами місцевого самоврядування) [12]. У свою чергу, це призводить до таких негативних наслідків, як недостатнє фінансування, ускладнена та залежна від конкретної провінції системно-структурна будова досліджуваних органів та проблеми визначення їх юрисдикції. На нашу думку, подібні перепони виникають на шляху розвитку місцевого самоврядування і в Україні, що у свою чергу є сильним аргументом на користь врахування канадського досвіду створення дієвого та самодостатнього місцевого самоврядування.

Необхідно зазначити, що у Канаді протягом останніх чотирьох років спостерігається відчутне посилення процесів децентралізації та перерозподілу (у вигляді делегування) повноважень від центральних органів влади органам місцевого самоврядування [1]. Такий стан речей позитивно впливає на розвиток системи відповідних органів, оскільки загальнодержавне фінансування покриває лише невелику частину витрат муніципалітетів. Отож, надання органам місцевого самоврядування можливості контролювати широкий спектр соціальних послуг дає можливість монетизації та отримання прибутку для подальшого розвитку муніципалітетів. Це є дуже важливим фактором з огляду на те, що всі процеси оподаткування проходять через органи влади провінції, що ставить органи місцевого самоврядування в скрутне та залежне від них (провінцій) становище. Цікаво, що, наприклад, в Австралії, країні, що використовує подібну модель місцевого самоврядування, такі проблеми були ефективно вирішені шляхом видачі грантів від уряду на різноманітні програми розвитку муніципалітетів [13].

Пріоритетними напрямками розвитку канадських муніципалітетів сьогодні можна назвати: 1) визнання, законодавче закріплення якісно інших принципів взаємовідносин між органами влади різних рівнів; 2) закріплення принципово нових повноважень щодо оподаткування та пошук відповідних способів фінансування; 3) вироблення більш досконалих організаційно-



правових форм місцевого самоврядування, які поєднували б у собі елементи трьох ключових форм – «сильний мер – рада», «рада – менеджер» та «комісійної»; 4) прагнення до забезпечення громадян рівними можливостями доступу до отримання мінімальних стандартів обслуговування, незалежно від фінансових резервів місцевості, в якій вони проживають (провінційні «програми рівних можливостей»); 5) сприяння подальшому створенню та розвитку міжмуніципальних громадських асоціацій з метою забезпечення співучасті громадян в управлінні, репрезентації інтересів у муніципальних структурах тощо [3].

У свою чергу, Сполучені Штати Америки характеризуються максимально гнучкою системою місцевого самоврядування. Проте поряд із загальними для вже означених країн проблемами та шляхами їх вирішення мають низку характерних особливостей. Як і в інших розвинених країнах, основним актом, що регулює організацію і діяльність органів місцевого самоврядування, у США є Конституція. Однак спосіб регулювання відрізняється від звичайного закріплення основних принципів місцевого самоврядування. Десята поправка до Конституції США визначає, що всі повноваження, які не віднесені Конституцією до відання Сполучених Штатів [11], закріплюються за окремими штатами. Таким чином, штати отримали можливості щодо втілення широкого спектру систем місцевого самоврядування. Іншими словами, у США існують 50 різних муніципальних систем [6]. Положення, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування, містяться у конституціях штатів, у деяких випадках вони більш деталізовані, в інших – включають лише незначну кількість базових норм, що насамперед спрямовані на обмеження діяльності цих органів.

Гнучкість та різноманітність систем організації та функціонування органів місцевого самоврядування США гарантують широкі можливості щодо децентралізації влади, а також щодо участі у місцевих справах кожного громадянина. Водночас органи управління штатів залишають за собою низку засобів та способів забезпечення державного контролю, що часто призводить до залежності спеціальних округів та деяких штатів від

державного фінансування та фактичного перебування під їх управлінням (наприклад, округ Колумбія) [7]. При цьому органи місцевого самоврядування більшості штатів у своїй діяльності керуються типовими принципами організації та функціонування, що дає змогу уникнути ускладнень в їх роботі та співробітництві з іншими органами та установами.

Подібний підхід пояснюють такі соціальні та економічні фактори: 1) значні розміри держави, що складається з територій, історично сформованих у різних умовах; 2) багатонаціональність та етнічна різноманітність, що унеможливають жорстке централізоване управління; 3) масштабні міграційні процеси, які передусім впливають на конкретні території; 4) прямий та зворотний ефект впливу однієї з найбільш потужних економік у світі, якою характеризується ця країна.

Оскільки економіка США є однією з найбільших у світі, борги держави є також досить значними. Отож, наслідки світової економічної кризи відчуваються не лише у державі в цілому, а й на місцевому самоврядуванні, зокрема. Економічна нестабільність, постійне підвищення цін на ресурси та побутові товари, медичні та інші послуги, поступове зношення інфраструктури є проблемами не окремо взятого штату, а всієї країни. Незважаючи на широкі можливості штатів щодо реформування місцевого самоврядування на власній території, загальний курс держави відіграє важливу роль у цьому процесі, що є характерним проявом централізації.

Як приклад, можна навести місто Детройт у штаті Мічиган. Після значного виробничого «буму» 1950-х рр., розширення міста та збільшення кількості його населення, внаслідок непослідовної політики держави щодо оподаткування, а також інших економічних та соціальних факторів на 2011 р. місто втратило більш ніж 60 % своїх жителів. Зміна економічних пріоритетів у політиці держави, неможливість трансформації крупного індустріального центру та створення необхідної сфери послуг призвели до катастрофічних наслідків [10]. У промислових районах та житлових кварталах – спорожнілі та занедбані будівлі. Є й інші приклади такого занедбання, але Детройт можна ви-

знати найбільш негативним у соціально-економічному плані проявом непослідовної політики держави та неефективної роботи місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в США на нинішньому етапі хоча і має широкі можливості щодо закріплення, реформування та розширення своїх повноважень, тривалий час не зазнавало комплексного реформування з боку держави. Таким чином, до основних проблем місцевого самоврядування США, окрім фінансової, слід віднести проблеми застарілості, «заплутаності» та курс на централізацію держави. Зокрема, у штаті Індіана виникли серйозні проблеми з юрисдикцією органів місцевого самоврядування. Оскільки система цих органів багаторівнева та має в основі невеликі утворення, громадянин одночасно може перебувати під юрисдикцією до 10 недержавних утворень. Це у свою чергу призводить до конфліктів щодо меж встановлення та збору податків, а також застосування засобів відповідальності. У зв'язку із цим була вироблена програма реформування окремих аспектів організації та діяльності місцевого самоврядування у штаті [4]. У цьому документі акцент зроблено саме на зменшенні кількості територіальних утворень, а також забезпеченні гласності та відкритості відносин між ними. Ключовою тезою цієї програми є зниження витрат на утримання місцевого самоврядування, що, у свою чергу, повинно привести до зниження ставок податків на нерухомість та ін.

Одним з пріоритетних напрямів розвитку місцевого врядування в США, на нашу думку, повинно стати «розплутування» системи цих органів, подібно до Канади, що має на меті зменшення витрат на його фінансове забезпечення. Поряд із зазначеним можна назвати й інші питання, що потребують вирішення: 1) забезпечення відкритості та прозорості; 2) надання реальних можливостей прямої участі населення та контролю за діяльністю місцевого самоврядування; 3) оновлення місцевої інфраструктури; 4) підвищення можливостей органів щодо встановлення та збору місцевих податків; 5) збільшення обсягу державного фінансування та запровадження комплексних довгострокових планів реформування.

Незважаючи на зазначені відмінності формування та розвитку штатів, нині розробляється досить велика кількість програм, спрямованих на реформування місцевого самоврядування. Документи подібного характеру часто ініціюються як державою, посадовими особами та політичними діячами, так і конкретними громадами та міжнародними недержавними організаціями, у тому числі різними асоціаціями. Таким чином, у розвитку місцевого самоврядування конкретної території та покращенні рівня життя у державі в цілому бере участь переважна більшість громадян. Такий стан речей свідчить про існування розвинутого громадянського суспільства та високий рівень правосвідомості населення. Соціальний інтерес, що отримує підтримку держави, на думку автора, є найважливішим фактором функціонування спроможного місцевого самоврядування.

Підводячи певний підсумок, слід окреслити коло загальних проблем функціонування сучасних систем місцевого самоврядування в досліджуваних країнах. Зокрема, серед них такі: 1) недостатньо широке коло повноважень місцевого самоврядування у сфері встановлення і збору місцевих податків, отримання державних дотацій, позик та інших способів поповнення місцевих бюджетів; 2) недосконалість системно-структурної організації місцевого самоврядування, у тому числі внаслідок нераціонального адміністративно-територіального поділу (проблеми визначення юрисдикції, пропорційного розвитку територій тощо); 3) підвищений рівень централізації місцевого самоврядування, з одного боку, що призводить до фінансової, регулятивної та процесуальної залежності цих органів від політики та діяльності центральної влади, та, навпаки, недостатня державна допомога та контроль при наданні досить широких повноважень та можливостей – з другого; 4) недостатня правова регламентація питань організації та діяльності місцевого самоврядування, його правового та конституційного закріплення, що часто призводить до його номінального існування, надання повноважень, не підкріплених фінансовими та іншими ресурсами.

Очевидно, що основні тенденції розвитку місцевого самоврядування безпосередньо впливають з проблем, пов'язаних з його функціонуванням у сучасному інформаційному та високотехнологічному суспільстві. У першу чергу, відбувається пошук нових способів покращення фінансового стану місцевого самоврядування, зокрема, шляхом спрощення організаційної структури; надання нових можливостей у сфері оподаткування; забезпечення державної підтримки через гранти, дотації та субвенції тощо; покращення якості соціальних послуг та ін. Існуючі схеми контролю центральною владою, як правило, переводяться у наглядовий формат, тим самим запобігаючи централізації місцевого самоврядування. Міжнародне співробітництво у сфері місцевого самоврядування також є пріоритетним напрямом його розвитку в сучасному світі (тривалий час функціонують різноманітні об'єднання та асоціації місцевих органів врядування). Триває постійний процес обміну досвідом та співробітництва при вирішенні численних проблем у сфері організації та функціонування спроможного місцевого самоврядування. Таким чином, наведений аналіз загальних та особливих рис функціонування та розвитку місцевого самоврядування у деяких країнах англосаксонської правової сім'ї (Великобританія, Канада, США) свідчить про те, що при вирішенні проблем, що виникають на шляху становлення і розвитку цього невід'ємного політико-правового інституту, Україна перебуває у більш вигідному становищі порівняно із країнами з давніми та сильними демократичними традиціями. Адже, як відомо, процвітаючу країну можна побудувати лише на фундаменті рівноправних та таких, що засновані на взаємній повазі, відносин між громадянином, недержавними установами і організаціями, органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Беручи до уваги світовий, у тому числі досвід організації і діяльності місцевого самоврядування в англосаксонських країнах, наша держава має можливість виробити власний національно орієнтований курс побудови дієвого та спроможного місцевого самоврядування, підтриманого державою та громадянським суспільством, що розвивається.

## Список використаних джерел

1. Козюра, І. Місцеве врядування в Канаді [Текст] / І. Козюра. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 156 с.
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : URL. – Режим доступу: <http://goo.gl/aUyO4y>
3. Decline in Detroit [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/7dFr3>
4. Indiana Commission on Local Government Reform, Streamlining Local Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/BKuw7P>
5. Local Government Finance Act 1992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1992/14/contents>
6. Local government in the United States [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/DdsKOC>
7. Local government in Washington, D.C. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/5tdlST>
8. Localism Act 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted>
9. The Local government act 1972 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/UGWQkE>
10. The Theory and Practice of Local Government Reform [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/zy8Hb>
11. The US Constitution, Tenth Amendment [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/uRjWqB>
12. Tindal, C. R. Local government in Canada [Текст] / C. R. Tindal, S. Nobes Tindal. – McGraw-Hill Ryerson, 1995. – P. 2.
13. 2009-10 Local government national report [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://goo.gl/2H1MQj>

Стаття надійшла 28 січня 2013 р.

## О. А. Петришин

**Современное состояние местного самоуправления в странах англосаксонской правовой семьи: проблемы и перспективы развития**

*Рассматривается состояние местного самоуправления в некоторых странах англосаксонской правовой семьи. Исследованы как насущные его проблемы, перспективы и пути развития, так и ключевые нормативные документы, регулирующие его деятельность. Сделаны выводы и отмечены некоторые непоследовательности в политике государств в области местного самоуправления, приводятся примеры*

*последствий проведения такой политики и возможные пути их предотвращения. Обоснована своевременность и подчеркнуто выгодное положение Украины для создания новой системы местного самоуправления с использованием опыта зарубежных стран.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, англосаксонская правовая семья, муниципальная реформа, концепция реформы местного самоуправления в Украине.*

**Petryshyn O. O.**

### **The report on modern local self-government in Anglo-Saxon countries**

*This paper explores the current state of local self-government in Anglo-Saxon countries – USA, Great Britain and Canada in particular. Issues, ways of improvement and recent changes to the key local self-government acts are also being discussed. Local self-government reformation is always an ongoing process. Even when it is mostly derived from strong historical traditions, the lack of new ideas and consistent development may lead to its obsolescence. Thus, the world most potent states always support all the initiatives concerning reducing local self-government bureaucracy, streamlining systems, decentralization and LG community-oriented transformations.*

*On 15 May 2013, the EU Commission adopted, without prejudice to a future political decision on possible signature, the proposals for Council Decisions on the signing and provisional application as well as the conclusion of the EU-Ukraine Association Agreement, was transmitted to the Council for further processing. With this important decision, the EU took a necessary preparatory step in order to be technically ready for the possible signing of the Association Agreement at the Eastern Partnership Summit in Vilnius in November 2013. The Association Agreement will significantly deepen Ukraine's political association and economic integration with the EU. But before such association could be established, Ukraine has to undergo a list of mandatory procedures, regarding the full range of political and social relations to meet the requirements. Local Self-Government Reform Concept, which has been announced recently, is also a part of this process; its charge is to contribute to national development by focusing on regional development and the creation of sustainable communities, as well as the provision of proper alignment of our local self-government system to the principles of European Charter of Local Self-Government.*

*Reform of the local self-government system is the pathway towards fulfillment of a covenant between the government and the people to mutually work towards*

*the improvement of the quality of life of citizens through the delivery of quality public services and amenities, which are compatible with local needs and expectations. Fundamentally, local self-government is about empowering people in communities to manage governmental affairs assigned to them, in accordance with accepted democratic principles.*

*There are still lots of disadvantages in the system of local self-government in Ukraine. The main negative features of the existing system in Ukraine are as follows: lack of legal regulation and legislative consolidation within powers of local self-government. Having a huge list of responsibilities without an equal level of feedback and delegation of required powers diminishes the legal competence of local authorities. However, since there were no strong historical LG traditions and customs, our country can now develop a fresh and capable system without having any historical drawbacks. We can use the experience of other states to solve the problems they have been facing even before getting in the same situation, preventing the negative consequences.*

**Keywords:** *local self-government in Anglo-Saxon countries, municipal government in USA, local-self government in Great Britain, municipal reform, systems of local government*



---

*І. В. Польшиков*, аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## **Місцеве управління, місцеве самоврядування, муніципальне управління: поняття та співвідношення**

---

*Розкривається сутність таких наукових категорій, як «місцеве управління», «місцеве самоврядування» та «муніципальне управління». Розглянуто та проаналізовано основні підходи до визначення цих понять, їх відмінних ознак і співвідношення.*

**Ключові слова:** *місцеве управління, місцеве самоврядування, муніципальне управління*

При дослідженні будь-яких явищ суспільного життя завжди виникає потреба у з'ясуванні первісного змісту відповідної термінології як своєрідної першооснови, а також співставлення схожих та суміжних понять. Досліджуючи проблематику місцевого самоврядування, не можна оминати такі категорії, як «управління» та «самоврядування», «місцеве управління», «місцеве самоврядування» та «муніципальне управління», що дасть змогу глибше зрозуміти природу явища, що вивчається. Назва будь-якого інституту відображає його характер і зміст, і місцеве самоврядування тут не є винятком, проте у вітчизняній науці, а також у законодавстві немає єдиного підходу до розуміння та тлумачення зазначених наукових категорій та їх співвідношення.

Окресленій темі приділяють увагу сучасні вітчизняні та зарубіжні науковці С. А. Авак'ян, М. А. Бажинов, М. О. Старжинський, К. С. Шугріна, О. В. Батанов, В. І. Борденюк, О. Лазор, П. М. Любченко, О. В. Петришин, С. Г. Серьогіна, В. М. Шаповал та ін. Однак складність і багатогранність проблеми вимагає продовження нових наукових пошуків у цій сфері.

Метою статті є з'ясування сутності понять «місцеве управління», «місцеве самоврядування», «муніципальне управління», визначення співвідношення між ними та пов'язаних понять і категорій на основі аналізу наукової літератури та чинного законодавства з цієї проблематики.

Будь-яку спільноту людей неможливо уявити без її внутрішньої структурованості, а також без належно організованого, навіть примітивного, управління одних її членів другими, оскільки, як зазначав Арістотель, людина є твариною політичною, а тому потребує соціуму, який, у свою чергу, здатний до самоуправління. Запропоновані для дослідження поняття характеризуються спільною ознакою – наявністю владних відносин, які притаманні кожному організованому колективу людей, де відбуваються процеси управління.

Термін «*управління*» визначається як функція організованих систем (соціальних, біологічних, технічних), що забезпечує збереження їх структури і впорядкування відповідно до закономірностей функціонування. При цьому соціальне управління відрізняється тим, що здійснюється через вплив на свідомість і волю, а отже, на інтереси людини щодо досягнення проголошених цілей [4, с. 947]. Більш того, у такому контексті управління передбачає певні дії, засоби та методи з боку суб'єкта управління щодо об'єкта управління, які спрямовані на досягнення певної мети та визначеного результату. «Самоврядування», у свою чергу, є типом соціального управління, за яким суб'єкт та об'єкт управління збігаються, тобто самі люди управляють своїми справами, спільно приймають норми і рішення та діють з метою їх реалізації. Як одна із форм організації людського співіснування самоврядування базується на принципах свободи, рівності та безпосередньої участі в управлінні [4, с. 821].

Основною ознакою цього явища є те, що влада належить всьому колективу, яку його члени здійснюють безпосередньо або через обрані органи.

У вітчизняному законодавстві приналежність усієї повноти влади визначена в Основному Законі, де зазначено, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ (ст. 5). Систему органів публічної влади в Україні становить сукупність установлених Конституцією та законами України органів державної влади і місцевого самоврядування, які забезпечують виконання функцій держави щодо захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва. У цьому контексті науковці поділяють цю систему на підсистеми, які розглядають як окремі системи органів: державної влади; влади Автономної Республіки Крим; органів місцевого самоврядування [12, с. 2]. Проте В. І. Борденюк наголошує, що органи місцевого самоврядування фактично здійснюють державну владу, оскільки у процесі здійснення місцевого самоврядування реалізується влада, носієм і єдиним джерелом якої є народ України, а не його частина у формі територіальної громади. Тому автор не розглядає органи місцевого самоврядування як окремий елемент системи публічної влади [3, с. 30–31]. З такою точкою зору не можна погодитись, сьогодні переважає інша позиція, згідно з якою більшість державознавців висловлюють думку про існування двох підсистем публічної влади — державної та муніципальної [7, с. 6]. Таке твердження виглядає цілком обґрунтованим, враховуючи вже процитоване положення Конституції України, згідно з яким народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Виходячи зі змісту цієї норми, способом, формою здійснення народовладдя є й органи місцевого самоврядування. Це положення знайшло своє підтвердження у правовій позиції Конституційного Суду України, який проголосив, що «місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади» (п. 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26.03.2002 № 6-рп/2002).

Поняття «місцеве управління» виникло в юридичній науці значно раніше терміна «самоврядування». Дефініція «місцеве управління» (local government) була прийнята в законодавстві США та Великобританії для визначення організації і діяльності муніципальних закладів і прямо вказувала на один з основних критеріїв відмежування їх від інших органів управління, підкреслюючи їх локальний характер на протигагу центральній владі [9, с. 84]. І тільки у 1850 р. у правовій науці формується поняття «місцеве самоврядування», вперше запроваджене пруським юристом Х. Р. Гнейстом щодо британських муніципальних органів [10, с. 29]. У сучасній науковій літературі немає єдності думок щодо визначення поняття «місцеве управління», яке прирівнюють або до місцевого самоврядування, або ототожнюють з державним управлінням на місцях. Так, наприклад, П. П. Шляхтун у місцевому управлінні вбачає діяльність місцевих органів виконавчої влади щодо вирішення питань загальнодержавного і місцевого значення в межах адміністративно-територіальної одиниці [18, с. 255]. На тому, що місцеве управління — це здійснення саме державою управлінських функцій на місцевому рівні через свої представництва, наголошує і Н. В. Камінська [8, с. 38]. Проте з такою позицію повністю погодитися не можна, оскільки, виходячи із наведених визначень, йдеться лише про місцеве державне управління.

Згідно з тлумаченням великого юридичного словника місцевого управління розглядається як управління справами, здебільшого місцевого значення, яке здійснюють органи та посадові особи, призначені центральними чи іншими державними органами вищого рівня і підзвітні їм, чи органи місцевого самоврядування, які обрані безпосередньо населенням [2, с. 368]. О. Д. Лазор та О. Я. Лазор пропонують розглядати цю наукову категорію як «складний механізм, який охоплює діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади на певній території та є складовою частиною державного механізму управління» [11, с. 110]. Наведені визначення, на нашу думку, є більш чіткими, оскільки «управлінську» діяльність на рівні конкретної території здійснюють як

місцеві органи державної виконавчої влади, так і представницькі органи територіальної громади. Таким чином, виходячи із запропонованих визначень, «місцеве управління» доцільно розглядати у вузькому та у широкому значенні. У вузькому – це тільки «державне управління», що здійснюється місцевими органами державної виконавчої влади. У широкому розумінні – це ще й діяльність органів місцевого самоврядування, оскільки, на думку С. Г. Серьогіної, місцеве управління – це складний і гнучкий механізм, який може включати в себе як державну адміністрацію на місцях, так і органи територіального управління [15, с. 569].

Якщо поняттям «місцеве управління» послуговуються переважно як науковою категорією, оскільки воно не передбачено у чинному законодавстві України та переважної більшості інших країн, то термін «місцеве самоврядування» вживається як в юридичній доктрині, так і у нормативно-правових актах. З набуттям Україною незалежності місцеве самоврядування, що безперервно реформується, є однією з популярних тем, а упродовж останніх років у науковому товаристві пропонується багато тлумачень і визначень цього поняття. Офіційно, на міжнародному рівні, визначення досліджуваного поняття міститься в Європейській хартії місцевого самоврядування. Під ним тут розуміють «право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення». Конституція України у ч. 1 ст. 140 визначила, що «місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». Це визначення відтворене в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» з додатковим посиленням на те, що територіальна громада може вирішувати питання місцевого значення не тільки самостійно, а й «під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування». Із наведених законодавчих визначень (хоча й існує від-

мінність у визначенні основного суб'єкта місцевого самоврядування) можна зробити висновок, що це – діяльність населення безпосередньо або через виборні органи щодо управління місцевими справами.

Враховуючи дуалістичність нормативно-правового визначення місцевого самоврядування, автори деяких публікацій порушують питання про відсутність у науковій юридичній літературі фактичного визначення цього поняття на сучасному етапі розвитку або про його неповноту, незавершеність у співставленні з міжнародними стандартами, оскільки, на думку В. Шаповала, сучасні вітчизняні автори, перебуваючи значною мірою під своєрідним тиском авторитету Конституції України, здебільшого не визначають місцеве самоврядування поза межами змісту її норм [16, с. 50]. О. В. Батанов визначає місцеве самоврядування як політико-правовий інститут народовладдя, через який здійснюється управління місцевими справами в низових адміністративно-територіальних одиницях через самоорганізацію жителів певної території за згодою і при сприянні держави [4, с. 496]. Місцеве самоврядування розглядається і як система організації і діяльності громадян, яка забезпечує самостійне, під власну відповідальність вирішення питань місцевого значення, управління комунальною власністю, виходячи з інтересів усіх жителів території [7, с. 264]. Більш того, з'ясовуючи поняття «місцеве самоврядування» в аспекті сучасної вітчизняної правої доктрини, слід мати на увазі, що воно може використовуватися для означення самостійної форми публічної влади, права населення на самостійне вирішення питань місцевого значення, інституту громадянського суспільства, управлінської діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [7, с. 6–7].

Сама категорія «місцеве самоврядування» широко увійшла у науковий вжиток після прийняття у 1985 р. Європейської хартії місцевого самоврядування, проте, на думку Г. В. Барабашева, суть поняття від цього не змінюється – це вираження волі місцевої спільноти людей у справах місцевого значення, воля, здійснювана громадянами безпосередньо й через виборні інсти-

тути управління в рамках закону, при цьому без втручання інститутів державної влади [1, с. 130].

Щодо співвідношення місцевого управління та місцевого самоврядування, то тут, як вже було зазначено, немає єдності думок, оскільки прихильники вузького підходу ототожнюють місцеве управління із діяльністю виключно місцевих органів державної влади, а місцеве самоврядування розглядається як частина цих органів. Широкий підхід передбачає наявність двох окремих суб'єктів управління на місцевому рівні – як органів держави на конкретній адміністративно-територіальній одиниці, так і місцевого самоврядування. Остання позиція, як вже було зазначено, є більш прийнятною з огляду на положення Основного Закону, а також рішень Конституційного Суду України. У цьому контексті місцеве управління та місцеве самоврядування співвідносяться як частина та ціле, іншими словами, місцеве управління є ширшим поняттям, яке включає в себе і державне управління на місцях, і місцеве самоврядування.

Під час дослідження виникає також питання щодо поняття «муніципальне управління» та його співвідношення з «місцевим самоврядуванням». Поняття «муніципальне управління» походить від терміна «муніципалітет» та у Конституції і Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» ні цей термін, ні похідні від нього слова та словосполучення не використовуються, отже, про нього може вестися дискусія тільки на доктринальному рівні. Згідно з юридично-довідковою літературою термін «муніципалітет» походить від латинського *municipium* – місто з правом самоврядування та означає орган місцевого самоврядування населення у ряді країн. У республіканську епоху римської історії так називали міста, які користувалися самоврядуванням [19, с. 783].

Слід зазначити, що муніципальне управління є порівняно новою сферою управлінської діяльності, що історично відрізняється від інших видів управління, а тому у національній літературі ще не сформовано остаточного й загально визнаного його поняття. Цьому питанню присвятив свої роботи видатний представник школи муніципального управління першої третини

минулого сторіччя Лев Веліхов, який у своїх роботах [5; 6] обґрунтував засади ефективної участі органів місцевого самоврядування в господарському житті, фінансовій та підприємницькій діяльності. Науковці розглядають муніципальне управління як діяльність місцевого самоврядування, що спрямована на задоволення інтересів територіальної спільноти, здійснювана у визначених чинним законодавством формах через муніципальне господарство [11, с. 118], а також як управлінську діяльність, де об'єктом виступає муніципальне утворення, суб'єктом – органи місцевого самоврядування, а метою – сталий розвиток територіальної громади [10, с. 6]. В. Малиновський розглядає муніципальне управління як діяльність територіальної громади, спрямовану на самостійне вирішення питань місцевого значення, що здійснюється через практичну діяльність органів місцевого самоврядування [14, с. 60]. Ю. Шаров під цим поняттям розуміє особливий вид управління органів місцевого самоврядування, «що реалізує суспільно-адміністративні відносини, які виникають під час реалізації місцевих інтересів громадян» [17, с. 362]. При цьому, на думку автора, муніципальне управління у співвідношенні з місцевим самоврядуванням є ширшим, оскільки, крім представницьких функцій, включає до свого предмета делеговані державою повноваження, господарську самостійність, публічні інтереси громади, що розглядаються як рівноправні з державними. Проте такий підхід, на нашу думку, є не повним, оскільки автор розглядає співвідношення розглянутих понять тільки з позиції предмета повноважень (компетенції) відповідних органів. Якщо ж за критерій порівняння брати форму реалізації права на самоврядування, то в цьому випадку термін «місцеве самоврядування», з нашої точки зору, навпаки, є ширшим за змістом терміна «муніципальне управління», позаяк перший включає всі форми реалізації місцевого самоврядування, тоді як другий становить лише його частину, яка реалізується органами муніципального управління. Виникнення, організація і функціонування муніципальної влади неможливі без місцевого самоврядування, але не будь-яке місцеве самоврядування є проявом муніципального управління.



Як влучно з цього приводу зазначає П. М. Любченко, муніципальна влада може розглядатися лише як одна з найважливіших характерних ознак місцевого самоврядування, оскільки загальні збори, громадські слухання, місцеві ініціативи хоча і є самостійними й важливими формами участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, проте ознак муніципальної влади не мають [13, с. 91].

Виходячи із здійсненого аналізу досліджуваних понять, можна зробити такі висновки. Щодо організації і діяльності місцевих органів в межах конкретної адміністративно-територіальної одиниці держави у науковій літературі використовують різні поняття – «місцеве управління», «місцеве самоврядування», «муніципальне управління». Кожен з цих термінів має конкретний зміст і характеризує відмінний від інших спосіб формування і діяльності місцевих органів та їх взаємовідносини з центральною владою. Змішування цих понять, наповнення їх на практиці чужим для них змістом обов'язково призведе до помилок і додаткових труднощів у функціонуванні влади на місцях. Розглянуті категорії організації влади на місцях є переважно науковим добутком, оскільки не передбачені у чинному законодавстві України, крім «місцевого самоврядування», яке, проте, вживається у неоднозначних значеннях та потребує доопрацювання з урахуванням доктринальних зауважень. Незважаючи на відмінності, «місцеве управління», «місцеве самоврядування» та «муніципальне управління» як складові елементи публічної влади вже ж мають спільну основу – народ України, який через зазначені форми реалізує своє конституційне право на управління державними справами, та спільну мету – служіння цьому народу.

З урахуванням зазначеного науковий пошук має стосуватися подальшого вивчення окресленої теми, конкретних обґрунтованих пропозицій щодо законодавчого закріплення понять «місцеве управління», «муніципальне управління» та приведення до єдиного законодавчого закріплення терміна «місцеве самоврядування».

## Список використаних джерел

1. Барабашев, Г. В. Местное самоуправление [Текст] / Г. В. Барабашев. – М. : Изд-во МГУ, 1996. – 352 с.
2. Большой юридический словарь [Текст] : словарь. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 704 с.
3. Борденюк, В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії [Текст] : монографія / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.
4. Великий енциклопедичний юридичний словник [Текст] / за ред. Ю. С. Шемшученка. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : Юрид. думка, 2012. – 1020 с.
5. Велихов, Л. Опыт муниципальной программы [Текст] : учеб. пособие / Л. Велихов. – М. ; Л. : Госиздат, 1926. – 104 с.
6. Велихов, Л. А. Основы городского хозяйства (1928) [Текст] : общ. учение о городе, его упр., финансах и методах хоз-ва / Л. А. Велихов. – М. : Наука, 1996. – 468 с.
7. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : підручник / І. І. Бодрова [та ін.] ; за ред. С. Г. Серьогіної. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – 360 с.
8. Камінська, Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз [Текст] : навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.
9. Крусян, А. Местное управление и самоуправление: к постановке вопроса о содержании и понятии [Текст] / А. Крусян // Юрид. вестн. – 1998. – 1. – С. 84–87.
10. Круш, П. В. Муніципальне управління [Текст] : навч. посіб. для студ. вузів / П. В. Круш, О. О. Кожемяченко. – К. : Центр навч. л-ри, 2006. – 168 с.
11. Лазор, О. Я. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення [Текст] / О. Я. Лазор, О. Д. Лазор. – 2-ге вид., переробл. та допов. – К. : Дакор, 2006. – 352 с.
12. Лазор, О. Д. Місцеве управління: понятійно-категоріальний апарат [Електронний ресурс] / О. Д. Лазор, Л. Р. Михайлишин // Демократичне врядування : електрон. наук. фах. вид. – 2009. – № 3. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2009\\_3/fail/+Lazor.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_3/fail/+Lazor.pdf)
13. Любченко, П. М. Муніципальне право України [Текст] : навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х. : ФІНН, 2012. – 496 с.
14. Малиновський, В. Муніципальне управління. Сфера діяльності і науки [Текст] / В. Малиновський // Віче. – 2004. – № 7. – С. 57–60.
15. Серьогіна, С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики [Текст] : монографія / С. Г. Серьогіна :

- Нац. ун-т «Юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого». – Х. : Право, 2011. – 768 с.
16. Шаповал, В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування [Текст] / В. Шаповал // Право України. – 2002. – 3. – С. 48–54.
  17. Шаров, Ю. Актуальні проблеми муніципального розвитку: деякі результати досліджень [Текст] / Ю. Шаров // Зб. наук. пр. УАДУ при Президентіві України. – 2003. – 2 (Вип. 2). – С. 361–367.
  18. Шляхтун, П. П. Конституційне право [Текст] : словник термінів / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – 568 с.
  19. Юридична енциклопедія: в 6 т [Текст] / редкол. Ю. С. Шемшученко. – К. : Укр. енцикл. – Т. 3: К-М. – 2001. – 792 с.

*Стаття надійшла 1 березня 2013 р.*

**И. В. Польщиков**

**Местное управление, местное самоуправление, муниципальное управление: понятия и соотношение**

*Статья посвящена раскрытию сущности таких научных категорий, как «местное управление», «местное самоуправление» и «муниципальное управление». Рассмотрены основные подходы к определению этих понятий, их отличительные признаки и соотношение.*

**Ключевые слова:** *местное управление, местное самоуправление, муниципальное управление*

**I. V. Polshchykov**

**Local government, local self-government, municipal management**

*The article is devoted to analyze the nature of such scientific categories as «local government», «local self-government» and «municipal management». It's important to not avoid those categories during exploring issues of local self-government because it allows understand deeper of the nature of the phenomenon being studied. The aim of the article is to elucidate the nature of concepts «local government», «local self-government» and «municipal management», determine the relationship between them and the related concepts and categories based on the analysis of scientific literature and current legislation on this issue. In his study, the author cites the position of domestic and foreign scholars who have studied this issue. Reviewed and analyzed the main approaches define these concepts, their distinguishing features and the relation between them.*

*The term «local government» is considered in the narrow and broad sense. In the narrow sense – it is only the «state governance» and it's exercised by local government authorities. In a broad sense – it is also the acts of local self-government. So, local government – is a complex and flexible mechanism that can include both local state administration and bodies of territorial administration. Category «local self-government» came into wide use after research adoption in 1985 of the European Charter of Local Self-Government where local self-government denotes the right and the ability of local authorities, within the limits of the law, to regulate and manage a substantial share of public affairs under their own responsibility and in the interests of the local population. The author concludes that the local government and local self-government correlated as part and whole, in other words, local governance is broader, which includes the state governance and local self-government. Another studied category – «municipal management» is seen as an activity of local self-government, aimed at meeting the interests of local communities, carried out in specific legislation forms through the municipal economy, as well as management activities, where the object is the municipality, subject – local authorities, and the goal – sustainable development of communities.*

*The author makes his own conclusions based on the analysis of the studied concepts. Each category has specific meaning of terms and describes different ways of formation and activities of local authorities and their relationship with the central government. Mixing these concepts, filling them alien to their contents in practice necessarily lead to mistakes and additional difficulties in the functioning of local authorities. These categories of organization of local authorities are largely the product of scientific research because they not covered in the current legislation of Ukraine, except for «local self-government», which, however, is used with different meanings and needs some work on the basis of doctrinal comments. Despite the differences, «local government», «local self-government» and «municipal management» as an element of public power have also have common base – the people of Ukraine, through those forms Ukrainians are exercise their constitutional right to public affairs, and a common goal – to service to this nation.*

**Keywords:** *local government, local self-government, municipal management*

---

**О. С. Прилипко**, аспірантка кафедри трудового права та права соціального забезпечення Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## **Правова природа трудового договору в умовах сьогодення**

---

*Проаналізовано поняття трудового договору як центрального інституту трудового права в умовах сьогодення та у зв'язку із появою нових видів трудових договорів. Розкривається питання віднесення договору про найм до галузі трудового права, питання щодо розмежування трудового договору із іншими договорами, пов'язаними із використанням найманої праці, аналізуються ознаки, притаманні трудовому договору.*

**Ключові слова:** *трудовий договір, цивільно-правовий договір, ознаки трудового договору.*

Інститут трудового договору займає центральне місце у трудовому праві. Завдяки трудовому договору людина реалізує право на працю, яке гарантовано Конституцією України. Трудовий договір є найважливішим механізмом, покликаний регулювати інтереси роботодавця і працівника та посідає центральне місце у системі трудового права як його найважливіший інститут.

Метою статті є дослідження поняття трудового договору як одного з основоположних інститутів трудового права в контексті появи у трудових правовідносинах трудових договорів із

нестандартної зайнятості, питання розмежування трудових договорів та цивільно-правових договорів.

Сьогодні в Україні актуальним є питання щодо прийняття нового трудового кодексу, розробка та обговорення якого триває вже тривалий час, у зв'язку з чим поняття трудового договору потребує детального теоретичного аналізу та опрацювання для подальшого його закріплення у законодавстві. Визначення законодавчого поняття трудового договору є недосконалим, через що збільшується можливість дії нелегальних трудових договорів у тіньовій економіці, які фактично існують, однак юридично не оформлені, трудове законодавство не в усіх випадках виявляє достатню гнучкість щодо трудових відносин, що виникають в умовах ринкової економіки. У зв'язку із соціально-економічним розвитком виникли різноманітні різновиди трудового договору. Все більшого застосування набуває поширення нестандартної зайнятості, під якою розуміють роботу працівника за трудовим договором, який передбачає відхилення від роботи за безстроковим трудовим договором з повним робочим днем. Слід зазначити, що поява нових різновидів трудового договору у сучасних умовах не у всіх випадках є позитивною, а в окремих випадках знижує рівень правової захищеності працівників. Через те, що в країні великий рівень безробіття, роботодавцями включаються до трудових договорів умови, на які працівники змушені погоджуватись, у зв'язку з чим втрачається така найважливіша ознака трудового договору, як свобода волевиявлення сторін. Договірна форма залучення працівників до праці є елементом демократії, що найбільш повно опосередковує принцип свободи праці. Свобода праці має своє правове відбиття у трудовому договорі [10, с. 17] та передбачає укладення трудових договорів на засадах справедливості та рівноправності.

Поняття трудового договору, визначене нині законодавцем, не є універсальним, під нього підпадають не всі різновиди трудових договорів, які існують, ним не визначаються досить повно ознаки, притаманні нестандартним трудовим договорам, що призводить до порушення прав працівників, у зв'язку з чим постає необхідність визначення поняття трудового договору,

яке б можна було застосовувати до всіх відносин, які виникають при застосуванні праці.

У чинному законодавстві (ст. 21 Кодексу законів про працю України) поняття трудового договору визначено як угода між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядку, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін [5]. М. І. Іншин зазначає, що трудовий договір – це єдине поняття, яке поглинає всі елементи відносин із приводу використання робочої сили, єдиний правовий засіб, у межах правового регулювання якого реалізуються всі трудові права працівників. Трудовий договір є юридичною базою для існування трудових відносин – подальшої реалізації також й інших трудових прав працівника. Поки діє договір, функціонують і трудові правовідносини, відбувається постійна реалізація трудових прав працівників [3, с. 194].

Трудовий договір має певні юридичні ознаки, що вирізняють його серед подібних категорій та роблять важливим інститутом трудового права. Під трудовим договором як інститутом трудового права розуміють сукупність правових норм, що визначають поняття, зміст, строк дії трудового договору та регулюють взаємовідносини між працівником та роботодавцем [14, с. 74].

Трудове право є суміжною із цивільним правом галуззю права. Нерідко на практиці трудовий договір замінюється цивільно-правовим договором. У наукових публікаціях зазначається, що використання найманої праці в умовах ринкової економіки вичерпує себе, а його місце поступово займають цивільно-правові договори про працю [2, 11]. Зазначається також, що визначення трудового договору як приватноправової угоди, що регулюється нормами цивільного права, укладення угод, вирішення індивідуальних трудових спорів на основі ци-

вільного права мінімізує негативний вплив тіньової економіки ринку, оскільки надасть більшу свободу сторонам договору [4, с.6]. Однак, на нашу думку, не можна погодитись з необхідністю заміни трудових договорів цивільно-правовими договорами, оскільки при застосуванні цивільного права до договорів щодо використання праці втрачається соціальна сутність договорів про працю. Роботодавець завідомо є стороною, яка має більше коло прав, аніж працівник, від початку він є стороною, яка пропонує працівнику свої умови, у зв'язку з чим трудове право першочергово покликано захищати інтереси працівників та встановлювати рівні права як роботодавця так і працівника. Однією з причин заміни договорів є те, що сучасне трудове законодавство є застарілим і не врегульовує питання використання нестандартних трудових договорів. Для вирішення проблеми зростання тіньової економіки необхідно внести зміни у трудове законодавство, якими б законодавчо закріпити нормативно-правове регулювання всіх існуючих на сьогодні видів трудових договорів.

В юриспруденції існує думка, що трудове право є частиною цивільного права, і це обґрунтовується тим, що трудові та цивільні відносини за наявних відмінностей об'єднані загальними принципами приватноправового регулювання [8, с. 5]. Вважати трудове право частиною цивільного права не можна, оскільки трудовому праву притаманне приватнопублічне регулювання та втручання держави до трудових відносин, наявність різноманітних заборон і приписів, у той час як у цивільні правовідносини держава не може втручатись жодним чином.

О. І. Процевський зазначає, що галузь трудового права як самостійна галузь права має регулювати специфічні суспільні відносини, які уособлюють діяльність людей, спрямовану на створення матеріальних та духовних цінностей як основу існування суспільства, і потребують специфічного правового регулювання. Він зазначає також, що людину жодним чином не можна вважати товаром, оскільки людину, яка володіє здатністю до праці, неможливо розділити на дві частини, одну з яких охрестити як робочу силу (товар) — об'єкт цивільних прав, а дру-



гу частину цієї ж людини – як суб'єкт цивільних прав [11, с. 5]. Така думка підтверджує висновок, що відносини, які виникають у процесі праці людей, не можуть регулюватися нормами цивільного права та договір про працю не може бути віднесено до цивільних договорів.

У контексті цієї статті необхідно згадати про договори, які містять умови, визначені кількома галузями права, а саме трудового та цивільного, у даному випадку йдеться про так звані «змішані трудові договори». Таким, наприклад, може бути трудовий договір, в якому є умови про розподіл прав інтелектуальної власності на службовий твір між працівником та роботодавцем. Ці договори пропонується називати «міжгалузевими змішаними договорами», що має об'єднати у межах єдиної форми декілька різних за галузевим походженням умов договору [9, с. 60–61]. Р. Майданик у своїй статі зазначає, що відмежування трудових і цивільних правовідносин не завжди можливе, через те що у правозастосовній практиці застосовуються комплексні цивільно-трудова відносини [7, с. 33–36], тобто зазначає наявність цивільно-трудова відносин. Цю думку науковець висловлює у зв'язку із виникненням лізингу персоналу та застосуванням його на практиці, зазначаючи, що оскільки у таких відносинах окрім роботодавця та працівника є ще третя сторона, то такі правовідносини повинні регламентуватись тристороннім цивільно-правовим договором з елементами трудового договору стосовно захисту прав працівників. Не погоджуючись з цією думкою, зазначимо, що у зв'язку з тим, що даним договором регулюється праця працівника, такі правовідносини (із лізингу персоналу) повинні регулюватись двома договорами, один договір – трудовий, укладається працівником та роботодавцем, другий – цивільно-правовий договір про надання послуг.

А. М. Лушніков та М. А. Лушнікова зазначають, що трудовий договір не може бути за змістом змішаним та різногалузевим. Необхідно розмежовувати договір як документ та договір як юридичний факт. Договір як документ – матеріальний носій інформації – може містити домовленості різної галузевої приналежності. Однак не існує змішаних, різногалузевих право-

відносин. Найменування документа «трудоий договір» передбачає, що трудові умови є основними, а інші похідними [6, с. 70]. Таким чином, це твердження не заперечує існування міжгалузевих змішаних договорів, але цивільно-трудоі відносини у праві існувати не можуть. При включенні в трудовий договір положень цивільного законодавства вони не повинні жодним чином порушувати права та скасовувати гарантії працівника, передбачені трудовим правом.

Значний внесок у дослідження самостійності трудового договору зробив Л. С. Таль у своїх наукових працях, які і сьогодні мають фундаментальний характер у науці трудового права, вказуючи на окреме правове регулювання відносин, що виникають у зв'язку із укладанням трудового договору. На підтвердження цього Л. С. Таль зазначав, що праця не може належати до предметів, що продаються за певну суму, оскільки вона не є матеріальною величиною й не може бути матеріалізована, якщо тільки її не змішувати з продуктом праці. Відчувувати працю юридично неможливо, оскільки ніхто інший, крім самого працівника, розпоряджатись його робочою силою не може.

Головною заслугою Л. С. Таля є те, що він відокремив трудовий договір від інших договорів найму шляхом відмінних ознак, що характеризують його правову природу, притаманних йому як самостійній юридичній категорії і ключовому інституту трудового права. Вченим виділено такі ознаки трудового договору: 1) соціальна специфіка трудового договору; 2) нерівність сторін; 3) наявність у трудовому праві особливих колективних трудових угод; 4) зобов'язання роботодавця перед працівником, коли працівник готовий працювати, але роботодавець не зумів його роботу організувати [12, с. 62–63].

При визначенні поняття трудового договору суттєвим є з'ясування питання ознак, які відрізняють його від цивільно-правового договору. З появою нових видів трудових договорів, що є більш гнучкими, за якими працівник має більшу самостійність, працює поза межами підприємства, на умовах неповного робочого тижня, має строковий характер тощо, у деяких випадках складно відрізнити трудові договори від цивільно-правових

договорів. Розглянемо ознаки, за якими можна розмежувати такі договори.

Передусім, трудові договори та цивільно-правові договори мають різний предмет правового регулювання. Предметом трудового договору є сама жива праця людини, процес праці, на відміну від цивільно-правових договорів, де предметом договору є результат праці, тобто кінцевий результат виконуваної роботи за договором. Працівником виконується робота за трудовою функцією, обумовленою у договорі, тобто працівник виконує роботу, обумовлену кваліфікацією, професією та посадою.

Працівником виконується робота особисто, він не має права передоручити роботу будь-якій іншій особі. Ця особливість трудового договору обумовлена тим, що роботодавець зацікавлений, щоб робота виконувалася саме особою, з якою укладено трудовий договір; це обумовлено також тим, що виконання роботи іншою особою може порушити її права, у першу чергу це стосується соціальної захищеності. Кодекс законів про працю України у ст. 30 містить заборону про доручення роботи працівника за трудовим договором іншим особам. У понятті трудового договору, закріпленому законодавством (не в чинному, ані у проекті трудового договору) не зазначено цієї ознаки. На нашу думку, законодавець має внести зміни, якими буде закріплено, що трудовий договір є угодою, за якою працівник особисто виконує роботу, обумовлену трудовою функцією. На відміну від трудового договору, цивільно-правові договори не мають вигоди виконання послуги ними особисто, виконавець, наприклад, за договором підряду може виконувати роботу як особисто, так і зібрати бригаду для виконання завдань.

Ще однією ознакою є те, що укладення трудового договору передбачає інтеграцію працівника в організаційну структуру підприємства, включення працівника у сферу господарювання роботодавця [13, с. 49]. Ця ознака передбачає включення працівника до штату підприємства та у загальну працю у складі колективу підприємства. Однак сьогодні вона не завжди притаманна трудовим договорам, оскільки на практиці нерідко укладаються трудові договори поза штатом підприємства, таки-

ми можуть бути строкові договори, які укладаються на певний період, наприклад у зв'язку із збільшенням обсягу виробництва на підприємстві.

Трудовому договору притаманна така ознака, як підпорядкування працівника правилам внутрішнього трудового розпорядку, яку слід розглянути більш детально. Під підпорядкуванням правилам внутрішнього трудового розпорядку розуміється дотримання режиму робочого часу, недопущення порушень у процесі праці, ефективне використання робочого часу. Одним із складових елементів внутрішнього трудового розпорядку є виконання працівником у процесі роботи розпоряджень роботодавця чи керівника виробництва [3, с. 195].

Ця ознака не завжди може бути поширена у повному обсязі на всі існуючі сьогодні види трудових договорів, зокрема, у нетипових формах трудових договорів, укладених між роботодавцем та працівником. Так, при укладенні трудового договору про надомну працю працівник жодним чином не підпорядковується правилам внутрішнього трудового розпорядку, а ним самостійно встановлюється графік виконання дорученої йому роботи. На деяких посадах (юрист, менеджер, керівник підприємства і т. п.) працівники на практиці самостійно організують процес праці, тому також у повному обсязі відсутня ознака підпорядкування правилам внутрішнього трудового розпорядку.

Таким чином, не можна виключати таку ознаку трудового договору, як підпорядкування правилам внутрішнього трудового розпорядку. Однак доцільним здається сформулювати та закріпити на законодавчому рівні поняття трудового договору, в якому буде визначено таке: працівник зобов'язаний виконувати роботу, обумовлену трудовою функцією, виконуючи розпорядження роботодавця та дотримуючись розпорядку трудового дня, визначеного договором.

Трудовий договір у науці характеризується як організаційно-правова форма застосування праці громадян та умови про трудову функцію та про місце роботи можна характеризувати як організаційні моменти, спрямовані на організацію процесу праці[1, с. 17].

Обов'язковою ознакою трудового договору є організаційна ознака, яка має на увазі, що роботодавець повинен організувати процес праці працівників, надати працівнику робоче місце, приладдя для здійснення виробничих завдань. Ця ознака передбачає обов'язок працівників з організації праці, у тому числі самоорганізації праці. Однак більш важливим є такий обов'язок роботодавця, оскільки він створює умови для виконання роботи. До ознак трудового договору належить виконання працівником роботи не на власний ризик, що зобов'язує роботодавця забезпечити працівника всім необхідним.

Ознакою трудового договору на відміну від цивільно-правового договору) є отримання працівником у встановлений час заробітної плати у визначеному трудовим договором розмірі. За трудовим договором працівник отримує заробітну плату не нижче встановленого державою мінімуму (мінімальної заробітної плати), у свою чергу, за цивільно-правовими договорами оплата праці може бути нижче мінімальної, оскільки оплачується безпосередньо результат праці [3, с. 195].

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що трудовий договір є найважливішим механізмом, який забезпечує соціальну захищеність працівника та врегульовує протиріччя між працівником та роботодавцем. Поняття трудового договору, закріплене у чинному законодавстві, потребує зміни з урахуванням появи на практиці нових видів трудових договорів.

#### Список використаних джерел

1. Гетьманцева, Н. Д. Еволюція поняття трудового договору [Текст] // Ерліхів. зб. – Вип. 3 : Наук. доп. та повідомл. [всеукраїн. наук. конф. «Сутність, цілі та засоби права»]. – Чернівці : Рута, 2002. – С. 149–154.
2. Гуцул, І. Трудовий договір чи трудова угода [Текст] / І. Гуцул // Правовий тиждень. – 2008. – № 8. – С. 8.
3. Іншин, М. І. Трудовий договір крізь призму сьогодення: сутність, значення, особливості [Текст] / М. І. Іншин // Право України. – 2012. – № 9. – С. 192–196.
4. Кияниця, І. П. Проблеми і перспективи регулювання індивідуальних трудових відносин в Україні [Текст] / І. П. Кияниця // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. – 2001. – Вип. 19. Міжнар. відносини. – С. 5–6.

5. Кодекс законів про працю від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ligazakon.ua/>
6. Лушников, А. М. О толковании трудового договора [Текст] / А. М. Лушников, М. В. Лушникова // Изв. высш. учеб. заведений. Правоведение. – 2005. – 2. – С. 62–70.
7. Майданик, Р. Договірні цивільно-трудові конструкції [Текст] / Р. Майданик // Юридична Україна. – 2008. – № 9. – С. 33–37.
8. Майданик, Р. Цивільне і трудове право, порівняння методології та міжгалузевих відносин [Текст] / Р. Майданик // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 5. – С. 3–7.
9. Огородов, Д. В. Дискуссионные проблемы о смешанных договорах [Текст] / Д. В. Огородов, М. Ю. Челышев // Изв. высш. учеб. заведений. Правоведение. – 2007. – 6. – С. 41–75.
10. Смолярова, М. Л. Щодо визначення поняття трудового договору за законодавством про працю України [Текст] / М. Л. Смолярова // Право та державне управління : зб. наук. пр. – 2010. – № 1. – С. 15–18.
11. Тенденції розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення [Текст] : зб. наук. пр. ; матеріали наук-практ. конф. (Київ, 25–26 квіт. 2013 р.). – К. : Ніка-Центр, 2013. – 676 с.
12. Цесарський, Ф. А. Учення Л. С. Таля про трудовий договір як основа розвитку сучасної теорії трудового права [Текст] / Ф. А. Цесарський // Проблеми законності. – 2011. – Вип. 115. – С. 60–68.
13. Чанишева, Г. І. Види трудового договору за законодавством України [Текст] : монографія / Г. І. Чанишева, Б. А. Римар. – Одеса : Фенікс, 2011. – 176 с.
14. Шурхал, І. Трудовий договір як інститут трудового права [Текст] / І. Шурхал // Юрид. журн. : аналітичні матеріали, коментарі, судова практика – 2011. – № 6 (108). – С. 74–75.

*Стаття надійшла 4 березня 2013 р.*

**А. С. Прилипка**

### **Правовая природа трудового договора в современных условиях**

*Проанализировано понятие трудового договора как центрального института трудового права в современных условиях и в связи с возникновением новых видов трудовых договоров. Раскрываются вопросы отнесения договора о найме к отрасли трудового права, разграничения трудового договора с другими договорами, связанными с использованием наемного труда, анализируются признаки, присущие трудовому договору.*

**Ключевые слова:** *трудовой договор, гражданско-правовой договор, признаки трудового договора.*

A. S. Prilipko

### The legal nature of labor contract under current conditions

*In the article the conception of the labor contract as the central institute of labor law under present conditions and in connection with the appearance of the new kinds of labor contracts has been analyzed. The problems concerning the referring of the contract on employment to the branch of contract law, problems concerning differentiation of the labor contract in comparison with other contracts connected with employment work using have been revealed, features typical to contract law have been analyzed.*

*In the process of the determination of the labor law conception the essential is to clarify the problem concerning features differentiating it from the civil-legal contract. In connection with the appearance of the new kinds of the labor contracts being more flexible, according to which an employee has more independence, works outside of the enterprise under conditions of the part-time week, has fixed term etc. it is sometime difficult to differentiate the labor contracts from the civil-legal contracts. Let's consider the following features on the base of which it is possible to differentiate such contracts.*

*First of all, the labor contracts and civil-legal contracts have different subject of the legal regulation. The subject of the labor contract is living work itself of the man, the process of the work in contrast to the civil-legal contracts where the subject of the contract is the result of work, that is, the end result of the work performed according to the contract. The employee performs the work on the base of the labor function determined in the contract, that is the employee performs the work determined by the qualification, profession and position.*

*The employee performs the work by himself and he has no right to delegate his work to any other person. The peculiarity of the labor contract determined by that the employer has interest of the work performing by the same person with whom the labor contract has been concluded, it is also determined by that performing of work by other person can violate their rights, first of all, it is related to the social security has been given.*

*The Code of laws on labor of Ukraine in the article 30 has prohibition on assignment of the employee work on the base of the labor contract to other persons. In the conception of the labor contract consolidated by the legislation both in the current legislation no in the draft of the labor contract there is nothing on this feature. In our opinion, the changes has to be introduced by the legislator according to which it would be consolidated that the labor contract is the agreement on the base of which the employee personally performs the work*

*determined by the labor function. In contrast to the labor contract, the civil-legal contracts have no requirement to perform service by them personally, the performer, for example, on the base of the work-on-contract can perform work both personally so to gather the team to perform the tasks. The labor contract is the most important mechanism providing social security of the employee and regulates the contradictions between the employee and the employer. The conception of the labor contract consolidated in the current legislation needs some changes taking into account the appearance on practice of the new kinds of the labor contracts.*

**Keywords:** *labor contract, civil contract, characteristic features of the labor contract.*



---

**Р. В. Тертишніков**, здобувач кафедри цивільно-правових дисциплін Харківського національного університету внутрішніх справ

## Деякі теоретичні та практичні проблеми доказового права в Україні

---

*Стаття присвячена дослідженню доказової діяльності та її інструментів у цивільному, кримінальному, адміністративному та господарському судочинстві, а також в діяльності інших органів держави у процесі застосування права. На основі аналізу норм права відповідних галузей сформульовані пропозиції стосовно удосконалення процесуального законодавства і практики його застосування.*

**Ключові слова:** *доказування, докази, засоби доказування, мета доказування, елементи доказування, структура доказування, процесуальна форма, змагальність, диспозитивність, гармонізація норм процесуального права, диференціація норм права, суб'єкти доказування.*

Доказування та докази є одними з найважливіших питань юридичної науки. Особливу увагу цим питанням приділяють вчені і практики у науках цивільного процесуального, кримінального процесуального, адміністративного процесуального та інших процесуальних галузей права, оскільки саме при розгляді та вирішенні цивільних, кримінальних, адміністративних, господарських і інших справ однією з головних складових процесуальної діяльності була і є доказова діяльність. Тому саме у цих правових науках і виникло поняття доказового права.

Воно, до речі, невідоме правовій науці і правовим системам деяких держав. Так, наприклад, в Австралії діє закон «Про докази [доказування]» (Evidence Act 1995 [AUS]) [1]. Для будь-яких судових процедур на федеральному рівні діє один нормативний акт про доказування і докази в Канаді, США і деяких інших державах [2, с. 15]. Так, у США діють Федеральні правила доказування для судів Сполучених Штатів та магістратів [3, с.72].

Необхідність дослідження зазначеного процесу викликана також поступовою інтеграцією окремих елементів змагального типу процесу, який існує у державах загального права, та інквізиційного (змішаного) типу цивільного процесу держав континентальної Європи. Особливо яскраво ця тенденція проявляється у галузі доказів і доказування [6, с. 3].

Причинами виникнення поняття доказового права є і певна єдність принципів доказової діяльності, подібність або тотожність певних правових інститутів: поняття доказів та засобів доказування, предмета доказування, доказової діяльності, її суб'єктів, загальність мети доказування і т. ін. Об'єктивність появи зазначеного поняття підтверджується і появою порівняно нових галузей процесуального права, які так чи подібним чином регулюють доказову діяльність у Конституційному Суді України, у господарських та адміністративних судах та в інших органах держави, які в своїй роботі застосовують право.

Тому одним з важливих спільних завдань і цивільної процесуальної, і кримінальної процесуальної, і господарської процесуальної, і адміністративної процесуальної науки та, безумовно, і загальної теорії держави і права, конституційного права є дослідження діючих норм доказового права у зазначених галузях і пошуки шляхів подальшого їх зближення та гармонізації.

Зміни в цивільному судочинстві, що пов'язані з прийняттям нового Цивільного процесуального кодексу України (далі ЦПК) та Кодексу адміністративного судочинства України (далі КАС) викликали певні труднощі як у правозастосовній практиці, так і в юридичній літературі.

Однією з таких проблем є визначення доказування та його мети. Проблема є актуальною для всіх видів судочинства і в ді-

ьяльності багатьох інших державних органів в Україні, оскільки багато вчених-юристів справедливо твердять про необхідність гармонізації окремих процесуальних інститутів, тяжіння судової процедури до певної універсальності, уніфікації процесуального регулювання, у тому числі і основних положень теорії доказів та прийняття уніфікованих законодавчих актів Основ процесуального права України [5, с. 82] або навіть єдиного кодексу для розгляду цивільних, господарських й адміністративних справ.

У науці цивільного процесуального права та в інших процесуальних науках, у судовій та іншій правозастосовній практиці існує низка проблем у визначенні термінів, понять та засад доказової діяльності. Тому у цій статті на підставі порівняння галузевих процесуальних норм та практики їх застосування досліджуються головні інструменти судового доказування. Оскільки ці питання в юридичній науці і процесуальному законодавстві в деяких випадках не вирішені чи вирішені суперечливо, що викликає низку проблем у цивільному судочинстві, автор статті вважає, що з метою удосконалення цивільного процесуального законодавства і практики його застосування нагально необхідно подальше комплексне наукове дослідження судового доказування, його засобів, доказів.

На певному рівні галузевих досліджень виникла проблема порівняльного та комплексного аналізу галузевих норм, які регулюють доказову діяльність, докази, місце суду в доказовій діяльності і т. ін. Але у сучасній вітчизняній літературі з процесуального права як з точки зору його змін, так і гармонізації окремих інститутів уваги питанням доказового права, як вважається, приділяється ще недостатньо.

Так, у діючому ЦПК України міститься ст. 10 про змагальність сторін, про певні обмеження повноважень суду у доказовій діяльності, про обов'язок суду *сприяти* всебічному і повному з'ясуванню обставин справи. Подібні правила про змагальність встановлює і ст. 4<sup>3</sup> Господарського процесуального кодексу України (далі ГПК), ст. 11 КАС. Але ст. 11 КАС поряд із свободою сторін у наданні ними суду доказів передбачає право суду вживати передбачених законом заходів, необхідних для з'ясування

всіх обставин справи, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи.

Стаття 57 ЦПК містить нормативне визначення доказів: доказами є будь-які фактичні дані, на підставі яких суд встановлює наявність або відсутність обставин, що обґрунтовують вимоги і заперечення сторін, та інші обставини, які мають значення для вирішення справи. Подібним чином визначають поняття доказів ст. 32 ГПК і ст. 69 КАС.

Але у визначенні кола засобів у зазначених кодексах є певні, досить спірні особливості.

Так, для господарських судів ст. 32 ГПК зазначає, що фактичні дані встановлюються такими засобами: письмовими і речовими доказами, висновками судових експертів, поясненнями представників сторін та інших осіб, які беруть участь у судовому процесі. У необхідних випадках на вимогу судді пояснення зазначених осіб мають бути викладені письмово. Але зазначена стаття не передбачає можливості участі в господарському судочинстві свідків.

Для адміністративного судочинства ст. 69 КАС як засоби доказування передбачає пояснення сторін, третіх осіб та їхніх представників, показання свідків, письмові і речові докази та висновки експертів. Пояснення сторін, третіх осіб та їхніх представників про відомі їм обставини, що мають значення для справи, оцінюються поряд з іншими доказами у справі. І лише *після останнього положення* цитована стаття передбачає правило, що сторони, треті особи або їхні представники, які дають пояснення про відомі їм обставини, що мають значення для справи, можуть бути за їх згодою допитані як свідки (ст. 76 КАС).

Що стосується кола засобів доказування у цивільному судочинстві, то воно визначається у ч. 2 ст. 57 ЦПК таким чином: пояснення сторін, третіх осіб, їхніх представників, *допитаних як свідки*, показань свідків, письмових доказів, речових доказів, зокрема звуко- і відеозаписів, висновків експертів. Автор статті вважає таке визначення вкрай невдалим головним чином тому, що воно не передбачає за поясненнями сторін, третіх осіб та їх представників статусу засобів доказування [7, с. 78–79]. Таку

наукову позицію поділяють і ще ряд вчених (С. В. Васильєв, В. Ю. Мамницький і ін.). А С. Я. Фурса і Є. І. Фурса дуже аргументовано вважають норми, що не включають до засобів доказування пояснень сторін, третіх осіб та їх представників, правовим нонсенсом, оскільки вони протирічать основним базовим принципам цивільного процесу – змагальності, належності доказів [8, с. 340].

Друге зауваження до редакції зазначеної норми ЦПК полягає у тому, що вона вважає відеозаписи та звукозаписи різними видами речових доказів, а для суду при розгляді цивільних справ необхідно не лише мати відповідні предмети, документи, а більш важливим є зміст відомостей про факти справи, що розглядається, ніж сама наявність зазначених записів.

Необхідно зазначити недоліки регулювання кола засобів доказування і наведеними нормами ГПК, і КАС, і ЦПК. Усі вони визначають коло засобів доказування у вигляді «замкнутого» переліку. Розвиток сучасної науки і сучасних технологій нагально потребує розширення цього переліку.

Наведені правила про змагальність, положення суду у доказовій діяльності, понятті доказів та засобів доказування у трьох галузях процесуального права свідчать про наявність в українському законодавстві не лише тяжіння різних галузей процесуального права до уніфікації, але в деяких випадках до диференціації.

Однак, як зазначає В. В. Комаров [4], така тенденція не обов'язково веде до необхідності існування та прийняття різних процесуальних законів. Оскільки в основу конструкції цивільно-судових процесів (і додамо, що і в основу різних галузей процесуального права), покладені позов та позовне провадження, то базові інститути цивільного процесуального права та цивільного процесу (підкреслимо – що найважливішим з них є доказове право) можуть бути основою єдиного процесуального кодексу, який містив би правила розгляду цивільних, господарських та адміністративних справ.

Певні категорії доказового права застосовуються і в інших формах захисту цивільних прав (третейській, нотаріальній і ін.) і, як вважається, взагалі у всякій правозастосовній практиці.

Так, Закон України «Про третейські суди» № від 11.05.2004 №1701-IV визначає юрисдикцію цих судів, принципи і правила третейського розгляду, дає звичайне для всіх процедур нормативне визначення поняття доказів, застосовує терміни «засоби доказування», «розподіл обов'язків по доказуванню», встановлює вимоги до рішення (такі чи подібні як в усіх процесуальних кодексах) та ін. Повноваження, які надані міжнародному комерційному арбітражу, включають повноваження по визначенню допустимості, належності і значимості будь-якого доказу.

Що стосується нотаріату, то вважаємо, що нотаріус, застосовуючи норми права, досліджує докази, встановлює наявність чи відсутність обставин та постановляє нотаріальний акт з урахуванням волевиявлення і зацікавленості сторін на підставі певних правових норм. Таким нотаріальним актом є, наприклад, винесення нотаріусом постанови про відмову у вчиненні нотаріальної дії. Пунктом 31 Інструкції про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України (затверджена Наказом Міністерства юстиції України 03.03.2004 № 20/5) встановлені підстави такої відмови, а п. 32 — порядок її винесення та її зміст.

Нотаріус відмовляє у вчиненні нотаріальної дії, якщо: її вчинення суперечить закону; не подані необхідні відомості та документи (належні докази та допустимі їх засоби. — *Р. Т.*); дія підлягає вчиненню іншим нотаріусом; за вчиненням дії звернулася недієздатна або обмежена у дієздатності особа чи представник, який не має необхідних повноважень; правочин від імені юридичної особи не відповідає обсягу цивільної правоздатності останньої. У постанові нотаріуса, крім звичайних реквізитів, повинні бути зазначені мотиви відмови нотаріуса з посиланням на належні норми діючого права. Закон України «Про нотаріат» №3425 — XII з наступними змінами встановлює принципи організації і діяльності нотаріату, його компетенцію, процесуальний порядок вчинення нотаріальних дій, вимоги до засобів доказування та підсумкових документів.

Тому автор вважає, що для будь-якої правозастосовної діяльності взагалі характерним і обов'язковим є те, що вона здійснюється: 1) передбаченими в законі органами чи особами;

2) на певних правових принципах; 3) відповідно і у встановленій законом процесуальній формі, структурою якої є часткові процесуальні форми, процесуальні форми окремих стадій і проваджень.

Як свідчення певного зв'язку чи навіть споріднення процедур застосування норм права у різних формах захисту суб'єктивних прав слід вважати й те, що в навчальній дисципліні «цивільний процес» у навчальних юридичних закладах вивчаються і процедури діяльності адміністративних та господарських судів, третейського суду та ін. Нотаріат також традиційно включається в предмет цивільного процесуального права як навчальна дисципліна, оскільки інше місце серед них йому найти складно [9, с. 15].

У правових системах багатьох іноземних держав, як уже зазначалось, прийняті і діють єдині нормативні акти, які регулюють питання про судові докази і судове доказування. Тому вважається можливим і необхідним з урахуванням і досвіду зарубіжних країн, в яких процесуальна діяльність здійснюється у традиціях *common law*, розробка і прийняття в Україні єдиного закону про докази і доказування.

З огляду на зазначене автор вважає за необхідне розробку та прийняття в Україні загального нормативного акта, який регулював би процедуру діяльності всіх органів по застосуванню правових норм чи хоча б тих, які уособлюють форми захисту суб'єктивних прав.

У Загальному процесуальному кодексі України необхідно було б передбачити такі процесуальні інститути, як загальні принципи організації і діяльності певного кола органів і осіб, що застосовують норми права, принципи та критерії визначення компетенції, визначення доказування і доказів, головні вимоги до доказів і засобів доказування та до підсумкових актів застосування права, право і порядок оскарження цих документів та порядок їх перегляду та ін. За таких умов у галузевих же законодавчих процесуальних актах необхідно було б врегулювати лише окремі питання процедури, що є характерними саме для діяльності по застосуванню права цим органом чи особою.

Але у сучасній науковій літературі з цивільного процесуального права як з точки зору його змін, так і гармонізації окремих інститутів уваги питанням доказового права приділяється ще недостатньо.

Згідно зі ст. 1 ЦПК України завданнями цивільного судочинства є справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ з метою захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Подібним чином визначаються завдання суду і в адміністративному судочинстві (ст. 2 КАС України). Зазначені завдання виконуються судами шляхом розгляду і вирішення цивільних, господарських і адміністративних справ при додержанні процесуальної форми та правильному застосуванні належних норм цивільного, господарського або адміністративного права.

Підсумковим актом захисту суб'єктивного права повинно бути законне і обґрунтоване судове рішення. Цивільне, адміністративне і будь-яке інше процесуальне право встановлює порядок умовиводу, яким орган державної влади доходить переконання у правоті або неправоті тієї і іншої сторони; рішення ж є відбиттям цього переконання. Якщо правосуддя як державна функція полягає у застосуванні норм права до конкретних життєвих випадків, то і встановлення істинності фактів (за винятком фактів, які не підлягають доказуванню), є найважливішою умовою захисту порушених прав.

Досягнення цієї мети можливе лише за тих умов, якщо при розгляді справи буде досягнуте вірне знання про фактичні обставини спору. При цьому суд має розрізнати встановлені і сумнівні факти. Останні не можуть покладатися в основу судового рішення. Лише у такому випадку суд матиме можливість визначити належну норму матеріального права, яка регулює дані спірні відносини, та з'ясувати суб'єктивні права і обов'язки учасників цих відносин. Це є *conditio sine qua non* (неодмінною умовою) правильного розгляду справи.

З прийняттям нових процесуальних кодексів інколи стверджують, що встановлення об'єктивної істини тепер від судів не



вимагається. Вважаємо, що деякі зміни у регулюванні змагальності цивільного судочинства необхідно вважати не як виключення із завдань суду, який розглядає справу, встановлення об'єктивної істини, а як часткове зміщення обов'язку доказування на осіб, які беруть участь у справі. Разом з цим процесуальні кодекси (особливо КАС і ГПК) підкреслюють не лише обов'язок суду сприяти особам, які беруть участь у справі, у здійсненні ними доказової діяльності, і права його та обов'язки по визначенню предмета доказування, по встановленню фактів його змісту та прийняттю відповідних доказів, а також по витребуванню доказів за клопотанням сторін і за своєю ініціативою.

Таким чином, характерними ознаками судового доказування у цивільному судочинстві є таке: 1) воно є засобом судового пізнання; 2) його суб'єктами процесуальний закон визначає спеціальний державний орган (суд) та осіб, які беруть участь у справі; 3) має цілеспрямований характер, спрямоване на встановлення об'єктивної істини у справі; 4) здійснюється у встановленому процесуальним законом процесуальному порядку, тобто у процесуальній формі, яка підкорюється певним принципам (об'єктивної істини, диспозитивності, змагальності, безпосередності та ін.), і передбачає обсяг і певні види фактів та засобів доказування, встановлює строки доказування та його структуру.

Оскільки доказова діяльність є логіко-практичною правовою діяльністю, з боку норм процесуального права вона структурується, тобто з боку правових норм визначається певне взаєморозташування і зв'язок її складових частин, якими є стадії, тобто певні ступені, етапи, фази її розвитку, які є елементами структури доказової діяльності. Однак слід застерегти, що виокремлення певних стадій доказової діяльності є доволі умовним.

Так, наприклад, при вирішенні питання про прийняття якого-небудь доказу суд проводить певне його дослідження і попередню оцінку. Тому у кожній стадії доказової діяльності при розгляді конкретної цивільної справи певною мірою можуть бути задіяні якщо не всі її елементи, то більшість елементів її структури (стадії, етапи) як інструменти доказування.

Все зазначене необхідно і з теоретичних потреб (дослідження і пізнання суті доказування), і із законотворчих потреб (вдосконалення діючого законодавства), і з потреб практики застосування норм, які регулюють доказову діяльність правоохоронних та правозастосовних органів.

Як і всяка процесуальна діяльність, доказова діяльність здійснюється відповідно до встановленого процесуальним законом порядку і у встановленому законом порядку, тобто відповідно до процесуальної форми і у процесуальній формі.

Так, відповідно до ст. 27 ЦПК, ст. 22 ГПК, ст. 49 КАС особи, які беруть участь у справі, мають право подавати докази, а суд зобов'язаний їх прийняти, якщо вони подаються у визначений строк та за умов їх належності та допустимості (статті 131, 58–59 ЦПК). У зазначеному випадку дії по поданню доказів є змістом окремого процесуального правовідношення, а права осіб, які беруть участь у справі, на подання доказів та обов'язок суда прийняти докази становлять процесуальну форму даного правовідношення, тобто часткову процесуальну форму.

Об'єднання таких процесуальних форм, відповідно до яких і у яких здійснюється процесуальна доказова діяльність, і становить загальну процесуальну форму доказової судової діяльності.

Однак при цьому потрібно мати на увазі, що часткові процесуальні форми входять у загальну форму доказової діяльності у визначеному процесуальним законом порядку, тобто остання є не сумативним, а системним утворенням. Системоутворюючим фактором є проміжні, стадійні процесуальні форми доказової діяльності: процесуальні форми подання та збирання доказів, їх дослідження та оцінка. Подібним чином визначають стадії доказування і у теорії держави та права.

Таким чином, автор статті вважає, що структура судового доказування – це його побудова, взаєморозтошування і зв'язок складових частин, які полягають у тому, що доказові процесуальні дії суду та інших суб'єктів доказової діяльності (зміст процесу доказування) здійснюються із застосуванням елементів доказової діяльності відповідно до процесуальної форми у част-

кових процесуальних формах, які через процесуальні форми зазначених стадій входять до загальної процесуальної форми судового доказування.

#### Список використаних джерел

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу [AUS] <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2004C00836>
2. Белоглавек, А. Эксперты в международных условиях [Текст] / А. Белоглавек, Р. Хотова. – К. : Таксон, 2011. – 475 с.
3. Елисеев, Н. Г. Гражданское процессуальное право зарубежных стран [Текст] : [учебник] / Н. Г. Елисеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Проспект, 2004. – 624 с.
4. Комаров, В. В. Цивільне процесуальне право: проблеми методології науки, диференціація та уніфікація судових процедур [Текст] / В. В. Комаров // Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. – Х. : Право, 2008. – Т. 3. – 555 с.
5. Комаров, В. В. Цивільний процесуальний кодекс та Кодекс адміністративного судочинства: проблема єдності та відмінностей у аспекті моделі адміністративної юстиції [Текст] / В. В. Комаров // Проблеми теорії та практики цивільного судочинства : монографія / В. В. Комаров, В. І. Тертишніков, В. В. Баранкова та ін. ; за заг. ред. В. В. Комарова. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 928 с.
6. Сергеева, К. А. Обеспечение доказательств в гражданском и арбитражном процессе [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / К. А. Сергеева. – Екатеринбург, 2012. – 28 с.
7. Тертишніков, Р. В. Доказування і докази в цивільному судочинстві України [Текст] : наук.-практ. посіб. / Р. В. Тертишніков. – Х. : ФІНН, 2009. – 88 с.
8. Цивільний процес України : академічний курс [Текст] : підручник, за ред. С. Я. Фурси. – К. : Видавець Фурса С.Я. : КНТ, 2009. – 848 с.
9. Ярков, В. В. Нотариат и нотариальное право России : выбор модели развития [Текст] / сб. материалов и статей к 10-летию Центра нотариальных исследований / В. В. Ярков. – М., 2012. – 314 с.

*Стаття надійшла 24 січня 2013 р.*

#### **Р. В. Тертишников**

#### **Некоторые теоретические и практические проблемы доказательственного права в Украине**

*Статья посвящена исследованию доказательственной деятельности и ее инструментов в гражданском, уголовном, административ-*

ном и хозяйственном судопроизводстве, а также в деятельности других органов государства в процессе применения права. На основании анализа норм права соответствующих отраслей сформулированы предложения по совершенствованию процессуального законодательства и практики его применения.

**Ключевые слова:** доказывание, судебное познание, доказательства, средства доказывания, цель доказывания, элементы доказывания, структура доказывания, процессуальная форма, состязательность, диспозитивность, гармонизация норм процессуального права, дифференциация норм права, субъекты доказывания.

**R. V. Tertyshnikov**

### **Some theoretical and practical problems of law of evidence in Ukraine**

*The article is dedicated to research of evidential activity and its instruments in civil, criminal, administrative and economic proceedings, and in activity of other state bodies during application of the law. On the basis of analysis of norms of law of corresponding branches proposals to improve procedural legislation and practice of it application are formulated.*

*There are several problems and difficulties in defining terms, concepts and principles of evidence-based activities in the science of civil procedural law and other procedural sciences, in judicial and other law enforcement practice. Therefore, major instruments of judicial proof are examined in this paper, based on the comparison of procedural rules and practices. As these issues in jurisprudence and procedural law are not resolved or resolved contradictory in some cases, causing a number of problems in civil proceedings, the author of this article believes that in order to improve civil procedural law and practice further comprehensive scientific study of judicial proof, its instruments, evidence is required.*

*Presented rules on competition, provision of evidence in court, the concept of evidence and proof in three areas of procedural law indicate the presence in Ukrainian legislation not only attraction of different branches of procedural law to unification, but in some cases to differentiation.*

*The author believes that any law enforcement activity in general is characterized by the fact that it is carried out: 1) by bodies or persons, prescribed by law, 2) on certain legal principles, and 3) in accordance with statutory and procedural forms, the structure of which contains partial procedural forms, some forms of procedural steps and proceedings.*

*As evidence of a certain connection or even a relationship of procedures of application of norms of law in different forms of protection of subjective rights it should be considered and that procedures of the administrative and commercial courts, arbitration, and others are studied under the subject Civil Procedure in legal educational institutions.*

*The author considers it necessary to develop and adopt general normative act in Ukraine that would regulate the procedure of application of law for all bodies, or at least for those that represent a form of protection of subjective rights.*

*The final act of protection of subjective rights should be lawful and reasonable judgment. If justice as a state function consists in applying the law to specific cases of life, then finding the truth of facts (except for the facts that are not subject to proof), is essential to protect rights.*

**Key words:** *proof, legal knowledge, evidence, means of evidence, purpose of proof, elements of proof, proof structure, procedural form, competitiveness, discretionary, harmonization of norms of procedural law, differentiation of norms of law, subjects of proof.*

## ЗМІСТ

<b>Процюк І. В.</b>	
Форма державного правління: до питання про співвідношення форми і змісту .....	3
<b>Смородинський В. С.</b>	
Роль держави у правовому регулюванні .....	17
<b>Гетьман І. В.</b>	
Витоки і становлення теоретичних знань загальної теорії розуміння – герменевтики: ідеї філософів доби античності .....	29
<b>Данильян О. Г.</b>	
Досвід підвищення ефективності функціонування органів державної влади у Великій Британії та можливості його використання в Україні .....	41
<b>Окладна М. Г., Якименко Х. С.</b>	
Ідеї розбудови наднаціональної Європи в політико-правовій думці XVII – початку XX ст. ....	53
<b>Панкевич О. З.</b>	
Концепція прав людини Руської Православної Церкви: ціннісно-антропологічні аспекти .....	63
<b>Олейников С. М.</b>	
Функції держави: методологічні складові і розвиток в умовах глобалізації .....	75
<b>Любченко П. М.</b>	
Відкритість та гласність у сфері місцевого самоврядування .....	88
<b>Стешенко Т. В.</b>	
Актуальні питання виборчого процесу в Україні і зарубіжних країнах .....	102
<b>Величко В. О., Будакова В. І.</b>	
Шляхи покращення функціонування парламенту України .....	114
<b>Болдирєв С. В.</b>	
Участь народних депутатів у діяльності тимчасових комісій Верховної Ради України: проблеми теорії і практики .....	127
<b>Закоморна К. О., Рудь В. О.</b>	
«Народна дипломатія» як інструмент інтеграції України	

до Європейського Союзу (на прикладі роботи Департаменту міжнародного співробітництва Харківської міської ради).....	137
<b>Товкун Л. В.</b>	
Принципи податкового права і податкова політика .....	150
<b>Кравцов Д. М.</b>	
Перспективи розвитку інституту колективної (бригадної) матеріальної відповідальності в Україні .....	159

### Трибуна молодого вченого

<b>Палешник С. І.</b>	
До питання про тлумачення судової практики .....	168
<b>Марчук О. Л.</b>	
Вища рада юстиції – конституційний орган держави .....	180
<b>Петришин О. О.</b>	
Сучасний стан місцевого самоврядування у країнах англосаксонської правової сім'ї: проблеми та перспективи розвитку.....	195
<b>Польщиков І. В.</b>	
Міське управління, міське самоврядування, муніципальне управління: поняття та співвідношення...209	
<b>Прилипко О. С.</b>	
Правова природа трудового договору в умовах сьогодення.....	221
<b>Тертишніков Р. В.</b>	
Деякі теоретичні та практичні проблеми доказового права в Україні.....	233

Підписано до друку з оригінал-макета 15.05.2013.  
Формат 84×108 <sup>1</sup>/<sub>32</sub>. Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Ум. друк. арк. 13. Обл.-вид. арк. 12. Вид. № 904.  
Тираж 300 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України  
та Національного університету «Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»  
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а  
Тел./факс (057) 716-45-53  
Сайт: [www.pravo-izdat.com.ua](http://www.pravo-izdat.com.ua)  
E-mail для авторів: [verstka@pravo-izdat.com.ua](mailto:verstka@pravo-izdat.com.ua)  
E-mail для замовлень: [sales@pravo-izdat.com.ua](mailto: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.

Надруковано в друкарні СПДФО Білетченко  
Тел. (057) 758-35-98



# НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

## ОГОЛОШУЄ

**у вересні 2013 р.** прийом до аспірантури з відривом і без відриву від виробництва за спеціальністю:

12.00.01 — *теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень.*

Вступники до аспірантури мають подати на ім'я директора інституту до 15 серпня 2013 р. такі документи:

- 1) заяву;
- 2) особовий листок з обліку кадрів;
- 3) список опублікованих наукових праць.

Особи, які не мають опублікованих наукових праць, подають наукові доповіді (реферати) з обраної теми наукової спеціальності;

- 4) медичну довідку про стан здоров'я за формою № 286-у;
- 5) копію диплома про закінчення вищого навчального закладу із зазначенням одержаної кваліфікації спеціаліста або магістра;
- 6) посвідчення про складання кандидатських іспитів (за наявності складених кандидатських іспитів);
- 7) оригінали паспорта та диплома.

### **Документи подаються за адресою:**

Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80, Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України.

**Телефон для довідок: (057) 700-36-39**

**ДЛЯ НОТАТОК**

**ДЛЯ НОТАТОК**

**ДЛЯ НОТАТОК**