

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА  
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

# **Державне будівництво та місцеве самоврядування**

Збірник наукових праць

*Видається з 2001 року*

*Випуск 27*

Харків  
«Право»  
2014

*Рекомендовано до друку вченою радою НДІ державного  
будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України  
(протокол № 4 від 17 квітня 2014 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, 2014. –  
Вип. 27. – 284 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, проф.; **Ю. П. Битяк**, д-р  
юрид. наук, проф.; **Л. М. Герасіна**, д-р соціол. наук, проф.;  
**В. П. Колісник**, д-р юрид. наук, проф.; **Д. В. Лук'янов**, канд. юрид.  
наук, доц.; **М. І. Панов**, д-р юрид. наук, проф.; **О. В. Петришин**,  
д-р юрид. наук, проф.; **С. М. Прилипко**, д-р юрид. наук, проф.;  
**П. М. Рабінович**, д-р юрид. наук, проф.; **С. Г. Серьогіна**, д-р юрид.  
наук, доц. (головний редактор); **О. В. Скрипнюк**, д-р юрид. наук,  
проф.; **Г. В. Чапала**, канд. юрид. наук, ст. наук. співроб. (відпо-  
відальний секретар); **І. В. Яковюк**, канд. юрид. наук, доц. (заступ-  
ник головного 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, 2014
- © Видавництво «Право», 2014

---

**С. Г. Серьогіна**, доктор юридичних наук, доцент, директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## **Особливості розподілу повноважень у виконавчо-розпорядчій сфері за різних моделей республіканської форми правління**

---

*Проаналізовано особливості розподілу повноважень у виконавчо-розпорядчій сфері за різних моделей республіканської форми правління з точки зору єдності (унітаризму) чи диверсифікації (плюралізму) виконавчої влади. Обґрунтовано тезу про те, що залежно від обраної форми правління виконавча влада може бути зосереджена в руках єдиного, одноосібного органу – глави виконавчої влади, а може бути розподілена між урядом, главою держави і парламентом. Зроблено висновок, що єдність виконавчої влади є характерною для абсолютної й дуалістичної монархій, а також для президентської республіки, тоді як диверсифікація виконавчої влади притаманна парламентарній та напівпрезидентській республікам. Звернуто увагу на те, що з другої половини ХХ ст. спостерігається тенденція до поступового зближення модифікованих республіканських форм, що існують у країнах Латинської Америки, Азії й Африки, з поступовим формуванням моделі, в якій «унітарна екзекутива» президента, який стоїть на чолі уряду й державної адміністрації в цілому, поєднується з його парламентською відповідальністю.*

**Ключові слова:** форма правління, поділ влади, вищі органи державної влади, виконавча влада, унітарна екзекутива.

Серед широкого кола поглядів на змістовне наповнення форми правління у державознавчій літературі вирізняється думка, що важливою характеристикою названого елемента форми держави виступають компетенція чи повноваження вищих органів державної влади. Таку точку зору висловлюють у своїх дослідженнях П. О. Недбайло, І. Д. Левін, А. Є. Козлов, А. В. Поляков, К. В. Арановський та ін. Ураховуючи, що закономірністю суспільно-політичного і державно-правового розвитку країн світу є концентрація найголовніших повноважень у органів виконавчої влади, їх характеристика має пріоритетне значення для розкриття специфіки інституційно-функціональної організації влади за різних форм правління.

Незалежно від форми правління виконавчо-розпорядча діяльність передбачає відносно однорідну групу повноважень. Особливості інституційно-функціональної організації влади у тій чи іншій країні зумовлюють лише певний розподіл відповідних повноважень між окремими органами державної влади та їх підсистемами. При цьому вирішальне значення для класифікації сучасних форм правління має ступінь функціонального поєднання чи з'єднання глави держави з виконавчою владою, а також наявність чи відсутність уряду як колегіального органу виконавчої влади.

За різних моделей республіканської форми правління розподіл повноважень у виконавчо-розпорядчій сфері суттєво різниться. Передусім йдеться про єдність (унітаризм) чи диверсифікацію (плюралізм) виконавчої влади, а також про можливість «проникнення» законодавчої та судової гілок влади у сферу адміністрування.

У **президентських республіках** питання про верховного носія виконавчої влади вирішується через категорію «глава виконавчої влади», що виступає парною категорією до «глави держави». Так, згідно з розд. 1 ст. 2 Конституції США всі повноваження виконавчої влади надаються Президентові. У зв'язку із цим вважається, що інші посадові особи та органи виконавчої влади діють на підставі повноважень, делегованих їм главою держави.

Доктринальною базою такого становища президента є так звана теорія «унітарної езекутиви» (англ. Unitary Executive

theory), або єдності виконавчої влади. Ця теорія у тому вигляді, як вона спочатку була сформульована й розумілася, передбачає, що Конституція наділяє виконавчою владою одну єдину особу – Президента [27, с. 1153, 1165–1168; 17, с. 22–43; 18, с. 1–123; 22, с. 11–12]. Він володіє виключною й повною владою над усіма підпорядкованими органами й посадовими особами, які розуміються як частина виконавчої влади. При цьому виконавча влада президента включає в себе і право скасовувати чи змінювати будь-які рішення, прийняті виконавчо-розпорядчими органами, а також здійснювати повний контроль над підпорядкованими посадовими особами виконавчої влади. Ті повноваження президента, які йому надає Конституція, наділяючи усією повнотою виконавчої влади, законодавець не може ні обмежувати, ні регламентувати. Американські суди виходять із того, що Конституція США забороняє створювати так звані незалежні адміністративні агентства чи колегії – в сенсі незалежності від влади Президента керувати ними й контролювати їх діяльність.

Виходячи з теорії унітарної езекутиви, органи виконавчої влади не можуть позиватися один на одного до суду, оскільки «виконавча влада не може позиватися на саму себе» [16, с. 467]. Водночас суди не мають права приймати до розгляду справи щодо розподілу повноважень між органами виконавчої влади, оскільки це було б грубим порушенням конституційного принципу поділу влад і вторгненням у прерогативи президента як глави виконавчої влади.

У виконавчо-розпорядчій галузі Президент США спирається не тільки на свій конституційний статус глави виконавчої влади й на такі формули конституції, як право призначення посадових осіб, підзвітність посадових осіб Президентові, обов'язок Президента слідкувати за добросовісним виконанням законів. Реалізуючи свої функції щодо керівництва виконавчою владою, він видає нормативні та індивідуальні (правозастосовчі) акти, обов'язкові до виконання всіма фізичними та юридичними особами.

Спеціалізовані виконавчі органи представлені на федеральному рівні численними структурами, що мають різні наймену-

вання – департаменти, агентства, управління, корпорації, комісії, бюро. Органів, що називаються міністерствами, у США не існує. На думку деяких дослідників, це не є випадковим, оскільки «виконавча влада в США конструювалась як влада президентська, і для засновників американської держави здавалася неприйнятною ідея міністерств – повновладних виконавчих органів» [10, с. 86]. Відповідно спеціалізовані виконавчі структури створювались як підрозділи президентської влади – департаменти. Нині принцип єдності федеральної виконавчої влади вважається основоположним, і спеціалізовані органи міністерського типу і надалі називаються департаментами.

Особливістю інституційної організації виконавчої влади в США стало досягнення цією країною високого ступеня мобільності при відносно стабільній міністерській системі. Кількість департаментів збільшувалася поступово, реформи, які кардинально змінювали функції виконавчих органів, проводилися нечасто. Організаційна стабільність департаментської системи пояснюється передусім складним порядком утворення департаментів. Адже згідно з розд. 8 ст. 1 Конституції США «Конгрес має право... видавати усі закони, потрібні й належні для здійснення згаданих вище повноважень і решти повноважень, наданих цією Конституцією урядові Сполучених Штатів чи будь-якому з його департаментів чи урядовців» [6, с. 335]. На підставі цього положення, названого в американській науці «приписом щодо необхідного й доречного», формулюється виключне право Конгресу створювати федеральні органи, у тому числі департаменти.

Президент США, на відміну від глав виконавчої влади Великобританії чи Франції, не має права за власним розсудом, отримавши підтримку членів уряду чи керівництва правлячої партії, заснувати департамент чи переглянути його компетенцію. Слід переконати Конгрес у необхідності подібних змін. Як відзначають С. В. Боботов та І. Ю. Жигачов, «виконавча влада ініціює політичний курс, але щоразу він повинен апробуватися на міцність і розсудливість у Конгресі» [1, с. 49–50].

Засновуються й ліквідуються федеральні департаменти США законами – актами Конгресу. До початку 1930-х рр. реорганіза-

ція кожного департаменту мала оформлятися окремим законом. У 1932 р. Президент отримав право вносити до Конгресу акт про реорганізацію (Reorganization Act), що містить комплексні зміни органів виконавчої влади з метою: 1) скорочення державних видатків; 2) підвищення їхньої ефективності; 3) об'єднання органів виконавчої влади за цільовим призначенням; 4) скорочення кількості органів за рахунок об'єднання структур, що виконують подібні функції; 5) перерозподілу компетенції для виключення дублювання функцій.

Оскільки президентські повноваження щодо реорганізації виконавчої влади були делеговані Конгресом, вони надавалися на певний час. Від 1945 до 1984 р. реорганізаційні повноваження Президента США уточнювалися понад 10 разів і діяли до кінця 1984 р., а потім були припинені, оскільки Р. Рейган не звернувся до Конгресу із запитом про їх подовження. Дж. Г. Буш і Б. Клінтон також не просили про подовження дії Акта про реорганізацію. У зв'язку із цим нині створення, реорганізація та ліквідація департаментів можливі тільки на підставі закону Конгресу, прийнятого з використанням загальної законодавчої процедури. Так і були створені у 1988 р. Департамент у справах ветеранів, а в 2002 р. — Департамент внутрішньої безпеки. У законах про створення міністерств і відомств Конгрес нерідко регламентує їхні функції та повноваження, встановлює порядок призначення голів міністерств і відомств, передбачає вимоги про фінансування їхньої діяльності.

Призначення на «політичні» посади в державному апараті здійснює президент за порадою й згодою Сенату. Загалом Сенат затверджує декілька тисяч кандидатів на посади цивільної й військової адміністрації. У переважній більшості вони затверджуються списком. Однак обговорення кандидатур суддів та вищих посадових осіб відбувається поіменно і, як правило, жорстко.

Конституція не визначає порядок усунення посадових осіб, але судове тлумачення визнало це право за Президентом як главою виконавчої влади.

Роль Конгресу США у сфері управління є незначною. У 1986 р. Верховний суд США визначив це однозначно: «Конституція... не передбачає активної ролі Конгресу в контролі

за діяльністю посадових осіб, зайнятих виконанням прийнятих ним законів». На думку Суду, як тільки Конгрес здійснює свій вибір прийняттям законодавства, його участь на цьому закінчується. Конгрес згодом може контролювати виконання прийнятих ним законів тільки у непрямий спосіб – шляхом прийняття нового законодавства.

Певною мірою даній меті може слугувати прийняття індивідуальних або локальних біллів, але законодавство жорстко обмежує ці можливості. Законом про реорганізацію законодавчої влади 1946 р. заборонений розгляд приватних біллів або резолюцій з питань компенсацій за завдану шкоду, будівництва мостів, вручення військових нагород тощо. Не вітає практику прийняття приватних біллів і Верховний суд США, що спонукає Конгрес обережно вдатися до цього засобу.

**За латиноамериканської моделі президентської республіки** теорія «унітарної екзекутиви» виступає у дещо пом'якшеному вигляді. Так, на Гаїті прем'єр-міністр конституційований саме як глава уряду, а в Перу голова ради міністрів – як другий після президента «керівник уряду».

На відміну від Конституції США 1787 р., чинна Конституція Бразилії 1988 р. не обмежується констатацією належності виконавчої влади президентові, а й відзначає, що вона здійснюється президентом за допомогою державних міністрів (ст. 76). Серед повноважень Президента Республіки такими, що належать до виконавчо-розпорядчих, можна назвати право призначати та усувати з посади державних міністрів; здійснювати за допомогою державних міністрів вище керівництво федеральною адміністрацією; видання декретів про організацію та структуру федеральної адміністрації, коли не потрібні ні збільшення витрат, ні створення чи скасування публічних установ; підтримувати відносини з іноземними державами; вводити стан оборони та надзвичайний стан; вводити стан федерального втручання та здійснювати його; здійснювати вище командування Збройними Силами, призначати військове командування. У свою чергу, державні міністри здійснюють керівництво, координацію і контроль щодо органів та установ федеральної адміністрації у сфері своєї компетенції та підтверджують своїм підписом акти



і декрети Президента Республіки; видають інструкції щодо виконання законів, декретів і постанов; подають Президентові щорічну доповідь про управління своїм міністерством; виконують дії відповідно до повноважень, які були надані чи делеговані Президентом Республіки. Водночас питання створення та скасування міністерств та інших органів державної адміністрації в Бразилії, як і в США, регулюються законом [7, с. 464–467].

Конституція Аргентини містить спеціальний розділ «Виконавча влада», що складається із чотирьох глав і докладно перелічує повноваження Президента, Глави Кабінету Міністрів та інших міністрів у виконавчо-розпорядчій сфері. Зокрема, Президент визнається главою уряду, що несе політичну відповідальність за загальне керівництво країною. Як такий він видає інструкції та розпорядження, необхідні для виконання законів, контролює виконання обов'язків Глави Кабінету Міністрів щодо збору державних податків та їх витрачання відповідно до закону про державний бюджет, веде міжнародні переговори й укладає міжнародні угоди, є Головнокомандувачем Збройних Сил. Президент має право вимагати від Глави Кабінету Міністрів, керівників відомств та департаментів адміністрації, а через них від усіх службовців доповіді, які він вважатиме за потрібне. У разі потреби він виносить постанову про федеральне втручання до будь-якого суб'єкта федерації з одночасним скликанням Конгресу для розгляду такого питання. У свою чергу, Глава Кабінету Міністрів та інші міністри управляють справами нації, скріплюють своїм підписом акти Президента. Крім того, Глава Кабінету Міністрів уповноважений здійснювати загальне керівництво країною, приймати акти і правила, необхідні для здійснення його повноважень, здійснювати призначення членів уряду (за винятком тих, кого призначає Президент), координувати, готувати та скликати засідання Кабінету Міністрів, головувати на його засіданнях за відсутності Президента; здійснювати збір державних податків та виконання Закону про Державний бюджет, надавати усні чи письмові звіти та пояснення виконавчої влади на запит Палат Конгресу.

У державах, що є **парламентарними республіками**, можливі два варіанти розподілу компетенції у виконавчо-розпорядчій

сфері. У першому випадку (як, наприклад, у Греції) передбачається формальний плюралізм, точніше – дуалізм виконавчої влади. Наприклад, ч. 2 ст. 26 Конституції Греції проголошує: «Виконавчі функції здійснюються Президентом Республіки та Урядом» [3, с. 255]. У другому варіанті (наприклад, Італія чи ФРН) питання про унітаризм чи плюралізм виконавчої влади на конституційному рівні взагалі обходиться; натомість увага акцентується на загальному переліку повноважень президента та уряду. При цьому за обох моделей термін «глава виконавчої влади» взагалі не вживається, адже формально верховна виконавча влада розподілена між урядом і президентом, а фактично – зосереджується в руках уряду як колегіального органу.

Слід зазначити, що у деяких парламентарних республіках, Основні Закони яких були прийняті після Другої світової війни, немає навіть натяку не лише на предмет компетенції урядів, а й на їхню роль у здійсненні державної влади. Зокрема, у конституціях Греції, Італії та ФРН йдеться тільки про порядок формування урядів, їхню відповідальність та деякі засади урядової організації.

За Основним Законом ФРН президент є номінальним главою держави. Виходячи з цього, конституційне право ФРН наділяє виконавчою владою передусім главу уряду, а не главу держави – президента. Водночас в Основному Законі ФРН чітко позначено конституційний статус глави уряду – канцлера: «Федеральний уряд складається з Федерального канцлера і федеральних міністрів». Ця правова норма прямо вказує на те, що президент не є главою виконавчої влади, і таким чином не виникає жодної правової невизначеності в розмежуванні повноважень між главою держави та главою уряду. Уряд та його діяльність практично повністю виведені зі сфери прерогатив президента. І хоч формально він, згідно з Конституцією, наділений важливими повноваженнями, як-от: призначення глави уряду, оголошення про розпуск парламенту, призначення дати чергових чи позачергових парламентських виборів, а також представництво у сфері міжнародних відносин, фактично всі ці повноваження президент має здійснювати тільки за погодженням з главою уряду, відповідальним не перед ним, а перед парламентом.

Згідно з регламентом Федерального уряду, в засіданнях уряду, як правило, бере участь начальник канцелярії Федерального президента, але той самий регламент передбачає, що канцлер має право обмежити кількість учасників засідання уряду тільки федеральними міністрами.

Деякі автори вважають, що внаслідок такого розподілу прерогатив главою виконавчої влади при парламентарній системі є прем'єр-міністр (у ФРН – канцлер), який і наділений необхідними владними повноваженнями для здійснення урядової політики. Проте такий висновок навряд чи можна визнати достатньо обґрунтованим, оскільки організаційна побудова уряду в німецькій доктрині характеризується поєднанням трьох принципів – канцлерського, колегіального і відомчого. Вона ґрунтується на взаємозв'язку трьох елементів: сильної позиції Канцлера (наявності у нього особливих повноважень), адміністративної самостійності членів уряду та координуючої ролі уряду (зокрема, при вирішенні розбіжностей між керівниками різних міністерств) [2, с. 208–209]. Крім того, згідно з § 20 Регламенту уряд ФРН приймає рішення простою більшістю голосів, і тільки при рівності голосів вирішальний голос належить головуючому – Канцлеру [15].

Дійсно, Канцлер є центром політичної влади у ФРН, його роль у керівництві країною дуже велика. Згідно з Основним Законом він визначає основні напрями політики і несе за них відповідальність; у межах цих основних напрямів кожен федеральний міністр веде справи своєї галузі самостійно під свою відповідальність; при розходженні думок між федеральними міністрами питання вирішується урядом. Проте назвати його главою виконавчої влади не можна: у складі уряду він лише перший серед рівних, «капітан команди», яку він сам підбирає і з якою має рахуватися при виробленні колективної позиції.

Президент в умовах парламентарного правління не відповідальний за дії уряду і залишається надпартійною фігурою, гарантом правопорядку, уособленням непорушності конституційного ладу. Загалом у парламентарних республіках президенти повинні у своїй політичній поведінці залишатися лояльними до уряду, що перебуває при владі, а також до партій, представлених у парламенті.

Як справедливо відзначає В. М. Шаповал, еволюція парламентсько-республіканської форми державного правління привела до коригування деяких її ознак в умовах конкретних країн; передусім це стосується функцій президента, який у низці країн на конституційному рівні визначений носієм виконавчої влади [12, с. 358–359]. Так, у Греції та Ісландії виконавча влада здійснюється президентом та урядом, в Австрії президент разом з урядом здійснює «вище управління справами федерації», а на Мальті президент наділений виконавчою владою і здійснює її як безпосередньо, так і через підпорядкованих осіб. В Австрії, Лівані, Словаччині та Чехії статус президента встановлений у розділі конституції, присвяченому виконавчій владі.

У деяких парламентарних республіках про президента як носія виконавчої влади в конституції прямо не йдеться, проте це впливає з окремих її положень. Наприклад, у Латвії президент може скликати й вести «надзвичайні» засідання уряду за визначеним ним же порядком денним [4, с. 43], а в Чехії президент уповноважений брати участь у засіданнях уряду, вимагати звітів уряду та його членів, а також обговорювати з урядом чи його окремими членами питання, віднесені до їх компетенції [9, с. 499].

Серед європейських республік найбільшою мірою президент поєднаний з виконавчою владою в Литві, де він, зокрема, «вирішує найважливіші питання зовнішньої політики і разом з урядом здійснює зовнішню політику» (ст. 84 Конституції Литви) [5, с. 68–69]. Тут передбачена політична відповідальність уряду як перед парламентом (колективна й індивідуальна), так і формально перед президентом (індивідуальна). Про поєднання президента з виконавчою гілкою влади, зауважує В. М. Шаповал, свідчить і те, що уряд складає свої повноваження перед президентом після виборів парламенту чи в разі обрання самого президента [12, с. 359].

З урахуванням висловлених міркувань термін «глава виконавчої влади» стосовно парламентарних республік навряд чи взагалі припустимий, оскільки ця модель передбачає так звану «плюралістичну езекутиву», тобто диверсифікацію виконавчої влади, її розподіл між кількома вищими органами державної

влади – урядом, главою держави і парламентом. Проте у будь-якому разі центром організації та здійснення виконавчої влади в умовах парламентарної республіки є уряд, який є по суті вищим колегіальним органом виконавчої влади. У конституціях відповідних держав поняття уряду визначено далеко не завжди і увага зосереджена на порядку його формування, політичній відповідальності перед парламентом та інших питаннях урядової організації та діяльності. Разом з тим у Монголії, Словаччині та Чехії уряд визначений вищим органом виконавчої влади, що відповідає його реальній ролі в державному механізмі. У деяких випадках в Основному Законі передбачено, що уряду належить виконавча влада або уряд наділений виконавчою владою (Ізраїль, Македонія, Естонія). За змістом більш конкретних формулювань уряд визначає і спрямовує внутрішню і зовнішню політику, забезпечує її проведення, здійснює керівництво такою політикою тощо (Албанія, Болгарія, Греція, Молдова). У деяких парламентських республіках глава уряду за певних обставин тимчасово заміщає президента (Австрія, Словаччина, Чорногорія). В Ісландії президента тимчасово заміщає спеціальна колегія, одним із членів якої є глава уряду.

Мало чим відрізняється і визначення компетенції державних органів у виконавчо-розпорядчій сфері у конституціях, прийнятих у країнах зі **змішаною республіканською формою правління**. У більшості країн із такою формою правління президент як носій виконавчої влади у конституції прямо не визначений, однак його реальна роль у відповідній сфері підтверджується змістом низки положень Основного Закону.

Так, у ст. 20 Конституції Франції записано, що уряд визначає і здійснює політику нації. Але якщо тут обсяг відповідної регламентації цим практично і вичерпується, то в Конституції Португалії є спеціальна глава, де досить докладно висвітлено урядові повноваження. Відносно детально про компетенцію урядів йдеться в конституціях держав Центральної та Східної Європи, а також у конституціях деяких із тих держав, що утворилися на теренах колишнього СРСР. Наприклад, у ст. 119 Конституції Словаччини зафіксовані основні повноваження уряду, перелік яких поданий у 12 пунктах.

В аспекті теми нашого дослідження важливо відзначити наявність суттєвих відмінностей в організації влади за різних моделей напівпрезиденталізму. Наприклад, деякі країни мають конституції, де президент є главою держави і водночас главою уряду, а прем'єр-міністр, хоча і відповідальний перед парламентом, конституційно зобов'язаний слідувати президентським керівним настановам. Прикладом такого роду є Намібія, де Конституція 1990 р. у ст. 27 проголошує, що «Президент є главою держави та уряду і Верховним головнокомандувачем Збройних Сил», а в ст. 36 встановлює, що «Прем'єр-міністр є представником урядових справ у парламенті, він координує роботу Кабінету, радить і допомагає Президентові у здійсненні функцій Уряду» [цит. за: 13, с. 62].

У напівпрезидентських республіках Арабського Сходу (Алжир, Ємен, Ліван, Сирія, Туніс) уряд – це передусім частина президентської влади, орган державної влади, підпорядкований і підконтрольний у першу чергу главі держави. Загальні завдання уряду зводяться до контролю за роботою державного виконавчого апарату та різноманітних його ланок, а також здійснення нагляду за реалізацією законів та інших нормативно-правових актів. Конституція Тунісу, наприклад, покладає на Раду міністрів обов'язок слідкувати за втіленням у життя загальнодержавної політики згідно з вказівками президента і встановленими ним пріоритетами (ст. 58). Тому й статті конституцій, присвячені уряду, розташовані зазвичай одразу за статтями, що регулюють президентську владу. Тільки Конституція Ємену містить окрему главу під назвою «Рада Міністрів», інші ж містять просто окремі статті (що входять, як правило, до розділу «Виконавча влада»), що регулюють порядок формування і повноваження уряду [11, с. 48].

У деяких напівпрезидентських республіках президент, навпаки, є лише номінальним главою держави, чия роль зводиться до суто церемоніальної. У таких країнах прем'єр-міністр є фактично єдиним розробником політичних рішень у межах виконавчої гілки влади. До цих країн належать Ісландія, Ірландія і Словенія. Для третьої групи напівпрезидентських республік характерна певна збалансованість конституційного статусу пре-

зидента і прем'єр-міністра: вони обидва мають повноваження щодо вироблення тактики виконавчо-розпорядчої діяльності у різних чи навіть тотожних сферах. Класичним прикладом такого роду є сучасна Франція, і він був скопійований багатьма колишніми французькими колоніями. Стаття 15 чинної Конституції Франції 1958 р. проголошує: «Президент Республіки є главою збройних сил. Він головує у вищих радах і комітетах національної оборони» [8, с. 50]. У свою чергу, ст. 21 цієї ж Конституції встановлює: «Прем'єр-міністр керує діяльністю Уряду. Він несе відповідальність за національну оборону. Він забезпечує виконання законів. З додержанням положень статті 13 він здійснює регламентарну владу і здійснює призначення на цивільні та військові посади» [8, с. 51].

М. Шугарт і Дж. Кері виокремлюють два різновиди (вони їх називають режимами) напівпрезидентської форми правління: парламентсько-президентський і прем'єр-президентський [24]. Перший із них є варіантом напівпрезидентіалізму, за якого прем'єр-міністр є відповідальним і перед законодавчим органом, і перед главою держави, тоді як другий передбачає відповідальність прем'єра тільки перед законодавчим органом. У новітніх працях із цієї проблематики наголошується ще на одній відмінності двох названих різновидів напівпрезидентіалізму. Зокрема, М. Шугарт відзначає, що парламентсько-президентська модель «набагато ближча до чистого президентіалізму», ніж прем'єрсько-парламентська, яка, за його твердженням, є більш «медісонівською» [25, с. 334]. Чеснота такого підходу до розмежування видів напівпрезидентської республіки полягає в його об'єктивності: аби встановити відмінності між названими двома видами, достатньо просто прочитати конституцію. Водночас цей підхід має й суттєву ваду, оскільки не дозволяє виокремити той різновид напівпрезидентської республіки, коли президент є номінальним главою держави.

Як відомо, головний аргумент на користь напівпрезидентіалізму полягав у тому, що дуалізм виконавчої влади здатен врахувати ступінь розподілу влади між конкуруючими політичними силами [21, с. 31]. У країні, де має місце інтенсивний політичний конфлікт між двома протидіючими силами, напівпрези-

денціалізм дає змогу розподілити владу: одна сила може отримати президентське крісло, тоді як інша – посаду прем'єр-міністра. Політична система, в якій кожна із сил має певну частку в механізмі стримувань і противаг, виявляється більш стабільною порівняно з тією, де діє принцип «переможець отримує все». Принаймні у своїй статті, присвяченій розвитку політичних процесів у Монголії, С. Фіш переконливо доводить, що саме через це напівпрезиденталізм був дуже сприятливим для демократизації цієї країни [14, с. 323–338].

Інший аргумент на користь напівпрезиденталізму полягає в тому, що прямі вибори президента на певний строк здатні забезпечити стабільність і легітимність політичної системи, навіть за умов багатопартійності парламенту і швидкоплинності урядів. У даному контексті напівпрезиденталізм може бути навіть сприятливішим для розвитку демократії, ніж «чистий» парламентаризм.

Водночас навіть прихильники напівпрезиденталізму визнають наявність у даної моделі низки суттєвих недоліків і «слабких місць». Зокрема, Дж. Сарторі, наполягаючи, що «напівпрезиденталізм» є «найбільш прийнятною» системою, зауважує, що вона є «дещо крихкою» [23, с. 137]. Проте найсуттєвіші контраргументи лежать у площині виконавчо-розпорядчих повноважень і стосуються передусім дуалізму виконавчої влади у конституціях напівпрезидентських країн. Розуміння того, що і президент, і прем'єр-міністр є ключовими діячами у напівпрезидентській системі, приводило вчених до заперечення дуалізму виконавчої влади навіть у випадках, коли глава держави і глава уряду належать до однієї партії чи правлячої коаліції. Як зазначає Е. Сулейман, «причина цього лежить в елементі конкуренції, що запроваджує ця система» [26, с. 158]. На думку Дж. Лінца, результат у даному випадку невідворотний: політиканство та інтриги можуть затримати прийняття політичного рішення і призвести до суперечливої політики через боротьбу між президентом і прем'єр-міністром [19, с. 55].

Дж. Лінц висловлює особливе занепокоєння впливом дуалізму виконавчої влади на стосунки між цивільною адміністрацією та військовими. Адже при напівпрезиденталізмі у цих



відносинах може бути три чи навіть чотири важливих суб'єкти: президент, прем'єр-міністр, міністр оборони і начальник генерального штабу. У цій ситуації, зазначає Лінц, ієрархічна система, що є центральною з точки зору побудови збройних сил, набуває нової складності [19, с. 57–59]. Ця складність залишає місце для конституційних двозначностей щодо однієї з центральних проблем багатьох демократичних держав: підпорядкування військових демократично обраним органам влади.

Нарешті, третій аргумент проти напівпрезиденталізму критики ґрунтується на тому, в чому прихильники даної системи вбачають її силу, — мається на увазі поділ, диверсифікація самої виконавчої влади. Адже в умовах напівпрезидентської системи цілком можливі періоди так званого «співжиття», що означає ситуацію, коли президент представляє одну політичну силу, а прем'єр-міністр — іншу. У цьому разі при розподілі виконавчої влади конфлікт між президентом і прем'єр-міністром може призвести до безвихідної політичної ситуації. Дані обставини можуть підштовхнути збройні сили до того, аби перебрати на себе владу для здійснення безпосереднього управління країною. І навпаки, розподіл виконавчої влади може стимулювати одного з головних суб'єктів, зазвичай президента, до незаконного захоплення влади з метою відновлення нормального її функціонування. Дж. Лінц і А. Степан виокремлюють небезпеки такого сценарію дуже чітко: «Коли прибічники одного чи іншого компонента напівпрезиденталізму відчують, що країна була б більш забезпеченою, якби одна гілка демократично легітимованої структури правління щезла чи була ліквідована, демократична система піддається небезпеці й зазнає повної втрати легітимності, адже ті, хто піддає сумніву один одного, матимуть тенденцію вважати політичну систему небажаною, поки та сторона, яку вони представляють, не переможе» [20, с. 286].

Підсумовуючи результати проведеного аналізу, можемо зробити такі висновки:

Залежно від обраної форми правління виконавча влада може бути зосереджена в руках єдиного, одноосібного органу — глави виконавчої влади (у цьому разі говорять про «унітарну екзекутиву»), а може бути розподіленою між кількома органами — уря-

дом, главою держави і парламентом (у такому випадку йдеться про «плюралістичну екзекутиву»). Єдність виконавчої влади характерна для абсолютної й дуалістичної монархій, а також для президентської республіки, тоді як її диверсифікація – для парламентарної та напівпрезидентської республік.

«Унітарна екзекутива», як правило, виключає парламентську відповідальність виконавчої влади перед парламентом, тоді як «плюралістична екзекутива» таку відповідальність прямо передбачає.

Починаючи з другої половини ХХ ст. спостерігається тенденція до поступового зближення модифікованих республіканських форм, що існують у країнах Латинської Америки, Азії й Африки, з поступовим формуванням моделі, в якій «унітарна екзекутива» президента, що стоїть на чолі уряду й державної адміністрації в цілому, поєднується з його парламентською відповідальністю. З урахуванням зростаючих темпів глобалізації та породжуваної нею модернізації державного апарату цілком ймовірним є поширення даної тенденції й на Європу.

#### Список використаних джерел

1. Боботов, С. В. Введение в правовую систему США [Текст] / С. В. Боботов, И. Ю. Жигачев. – М. : Норма, 1997. – 334 с.
2. Егорова, М. О. Правовые основы деятельности Правительства ФРГ [Текст] / М. О. Егорова, А. А. Ялбулганов // Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 205–215.
3. Конституция Греции от 11 июня 1975 г. [Текст] // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : ИНФРА-М – НОРМА, 1997. – С. 245–294.
4. Конституція Латвійської Республіки від 15 лютого 1922 р. (з поправками від 21 березня 1993 р. та 27 січня 1994 р.) [Текст] // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. П. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація : Право, 1996. – С. 40–47.
5. Конституція Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 р. [Текст] // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. П. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація : Право, 1996. – С. 50–86.
6. Конституція Сполучених Штатів Америки від 17 вересня 1787 р. [Текст] // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Сербюгіна. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 333–345.
7. Конституція Федеративної Республіки Бразилії від 5 жовтня 1988 р. [Текст] // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Сербюгіна. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 431–518.

8. Конституція Французької Республіки від 4 жовтня 1958 р. [Текст] // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 47–68.
9. Конституція Чеської Республіки від 16 грудня 1992 р. [Текст] // Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. П. Головатий. – К. : Укр. правн. фундація : Право, 1996. – С. 486–509.
10. Министерства и ведомства [Текст] : учеб. пособие / под ред. А. Н. Козырина, Е. К. Глушко. – М. : НОРМА, 2008. – 256 с.
11. Сапронова, М. А. Государственный строй и конституции арабских республик [Текст] / М. А. Сапронова. – М. : Муравей, 2003. – 328 с.
12. Шаповал, В. Н. Сравнительное конституционное право [Текст] / В. Н. Шаповал. – Киев : ИД «Княгиня Ольга», 2007. – 416 с.
13. Elgie, R. Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies [Text] / R. Elgie // Taiwan Journal of Democracy. – 2007. – Vol. 3. – № 2. – P. 53–71.
14. Fish, S. The Inner Asian Anomaly: Mongolia's Democratization in Comparative Perspective [Text] / S. Fish // Communist and Post-Communist Studies. – 2001. – Vol. 34. – № 3. – P. 323–338.
15. Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBReg vom 11. Mai 1951); (GMBI. S. 137) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/RegierungundVerfassung/GeschaeftsordnungderBundesregierung/geschaeftsordnung-der-bundesregierung.html>.
16. Latham, J. The Military Munitions Rule and Environmental Regulation of Munitions [Text] / J. Latham // Boston College Environmental Affairs Law Review. – 2000. – Vol. 27. – P. 467–518.
17. Lawson, G. The Jeffersonian Treaty Clause [Text] / G. Lawson, G. Seidman // University Illinois Law Review. – 2006. – Vol. 1. – P. 22–43.
18. Lessig, L. The President and the Administration [Text] / L. Lessig, C. Sunstein // Columbia law review. – 1994. – Vol. 94. – № 1. – P. 1–123.
19. Linz, J. J. Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference [Text] / J. J. Linz // The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives / ed. J. J. Linz, A. Valenzuela. – Baltimore, MD : The Johns Hopkins University Press, 1994. – P. 55–59.
20. Linz, J. J. Problems of Democratic Transition and Consolidation : Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe [Text] / J. J. Linz, A. Stepan. – Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press, 1996. – 504 p.
21. Moestrup, S. Semi-presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance? [Text] / S. Moestrup // Semi-presidentialism Outside Europe / ed. R. Elgie, S. Moestrup. – London : Routledge, 2007. – P. 30–55.
22. Olson, T. B. Founders Wouldn't Endorse America's Plural Presidency [Text] / T. B. Olson // Legal Times. – 1987. – Apr. 27. – P. 11–12.
23. Sartori, G. Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes [Text] / G. Sartori. – 2-nd ed. – Basingstoke, Hampshire : Macmillan, 1997. – 217 p.

24. Shugart, M. S. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics [Text] / M. S. Shugart, J. M. Carey. — Cambridge : Cambridge University Press, 1992. — 332 p.
25. Shugart, M. S. Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns [Text] / M. S. Shugart // French Politics. — 2005. — Vol. 3. — № 3. — P. 323–351.
26. Suleiman, E. N. Presidentialism and Political Stability in France [Text] / E. N. Suleiman // The Failure of Presidential Democracy / ed. J. J. Linz, A. Valenzuela. — Baltimore, MD : Johns Hopkins University Press, 1994. — P. 137–162.
27. Calabresi, S. G. The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary [Text] / S. G. Calabresi, K. H. Rhodes // Harvard law review. — 1992. — Vol. 105.

*Стаття надійшла 21 січня 2014 р.*

**С. Г. Серёгина**

**Особенности распределения полномочий в исполнительно-распорядительной сфере при различных моделях республиканской формы правления**

*Проанализированы особенности распределения полномочий в исполнительно-распорядительной сфере при различных моделях республиканской формы правления с точки зрения единства (унитаризма) или диверсификации (плюрализма) исполнительной власти. Обоснован тезис о том, что в зависимости от избранной формы правления исполнительная власть может быть сосредоточена в руках одного, единоличного органа — главы исполнительной власти, а может быть распределена между правительством, главой государства и парламентом. Сделан вывод, что единство исполнительной власти характерно для абсолютной и дуалистической монархии, а также для президентской республики, тогда как диверсификация исполнительной власти присуща парламентной и полупрезидентской республикам. Обращено внимание на то, что со второй половины XX в. наблюдается тенденция к постепенному сближению модифицированных республиканских форм, существующих в странах Латинской Америки, Азии и Африки, с постепенным формированием модели, в которой «унитарная экзекютива» президента, который стоит во главе правительства и государственной администрации в целом, сочетается с его парламентской ответственностью.*

**Ключевые слова:** форма правления, разделение властей, высшие органы государственной власти, исполнительная власть, унитарная экзекютива.

S. G. Seryogina

## Features of the separation of powers in the executive and administrative sphere for different models of the republican form of government

*The features of the division of powers within the executive and administrative field according to different models of republican form of government in terms of the unity (unitarianism) or diversification (pluralism) of the executive power have been analyzed. The author has grounded the idea that regardless of the form of government the executive and administrative activity provides a relatively homogeneous group of powers. The features of institutional and functional organization of power in any country only lead to a division of the respective authorities between some agencies of the state power and between their subsystems. Herein the crucial significance for the classification of modern forms of government has a degree of functional combination or union of the head of the state with the executive power, and the presence or absence of the government as a collegiate executive agency. The author on the examples of the constitutional legislation of foreign countries has demonstrated that the division of powers within executive and administrative field is significantly different according to different models of republican form of government. First of all, we are talking about the unity (unitarianism) or diversification (pluralism) of the executive power, as well as the possibility of "penetration" of the legislative and judicial branches of power into the administration field. The issue about the supreme bearer of the executive power in presidential republics (USA), is solved through the category of the "head of the executive power" acting as a double category to the "head of the state". In this regard, it is believed that other officials and executive authorities act under the powers delegated to them by the head of the state. The doctrinal basis of such a position of the President is the so-called theory of the "unitary executive". The theory of the "unitary executive" within the Latin American model of presidential republic appears in a somewhat attenuated form. Thus, the prime Minister in Haiti is constituted as the head of the government, and in Peru the chairman of the Council of Ministers – as the second after the President the "head of government". There are two options for the division of powers within executive and administrative area in the countries that are parliamentary republics. In the first case (such as Greece) it is provided the formal pluralism, more precisely, - the dualism of the executive power; in the second version (such as Italy or Germany) the issue about unitarianism or pluralism of the executive power is generally avoided at the constitutional level; instead, the attention is focused on the overall list of powers of the President and government. At the same time the term the "head of executive power" is not used at all in both models, because formally the supreme executive power is divided between the government and the President, but in fact – is concentrated in the hands of the government as a collegiate agency. Definition the competence of the state agencies in the executive and administrative sphere in constitutions adopted in the countries with mixed republican form of government (Poland, Russia, France) is in close harmony with the parliamentary model. In most countries with this form of government the President as a bearer of the executive power in the Constitution is not directly determined, however its real role in the relevant area is confirmed by the content of several provisions of the Fundamental Law. The author has grounded the conclusion that the unity of the executive power is characteristic for the presidential republic, while its diversification is inherent in parliamentary and semi-presidential republics. Special attention is paid to the fact that there is a tendency starting from the second half of the XX century towards the gradual convergence of modified republican forms that exist in Latin America, Asia and Africa, with the gradual formation of the model, where the "unitary executive" of the President who is the head of the government and state administration in general, is combined with its parliamentary responsibility. Considering the increasing pace of globalization and generated by it modernization of the state apparatus the spread of this tendency on Europe is quite probable.*

**Keywords:** *form of government, separation of powers, the supreme organs of state power, executive power, «Unitary Executive».*

---

**І. В. Процюк**, доктор юридичних наук, доцент кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## **Законодавча влада у парламентській республіці**

---

*У статті аналізуються головні ознаки парламентської республіки, розглядаються місце і роль законодавчої влади в таких республіках, урахуовуючи особливості поділу влади з урахуванням трьох аспектів: інституційного, функціонального і суб'єктного. Особлива увага звертається на питання взаємодії і взаємовідносин між парламентом і урядом у парламентських республіках, розглядаються переваги і недоліки моделей поділу влади в них.*

**Ключові слова:** парламентська республіка, законодавча влада, парламент, виконавча влада, уряд, парламентський контроль, недовіра уряду, розпуск парламенту, президент.

Парламентська республіка історично є найбільш розповсюдженою в Європі. Вибір такої форми правління пояснюється декількома основними причинами: 1) історичною традицією низки держав, де існувала парламентська монархія (і сформувалися засади парламентського режиму); 2) впливом досвіду держав Південної Європи (особливо Іспанії), де демократичний перехід супроводжувався встановленням парламентських режимів у формі конституційної монархії чи республіки (як це було в Греції після прийняття поправок); 3) прагненням протиставити комуністичній централізації влади її децентралізацію; 4) плю-

ралізмом партій, які в перехідний період не могли домовитись і потребували членства в коаліційному уряді, для якого більше підходить парламентаризм.

Головними ознаками парламентської республіки є, по-перше, провідна роль парламенту серед вищих органів державної влади, по-друге — нечітке закріплення теорії поділу влади і системи стримувань і противаг між гілками влади. Проте вища державна влада в таких республіках, як і в інших демократичних країнах, здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Оскільки в структурно-інституціональній владній системі, побудованій на підставі м'якого (гнучкого) поділу державної влади, над урядовою владою домінує парламент, форми правління таких держав зазвичай іменують «парламентськими».

В основі моделі організації державної влади в парламентській формі державного правління лежить модель поділу державної влади, яку ми розглядаємо в трьох аспектах: інституційному, функціональному і суб'єктному.

Інституціональний аспект полягає в тому, що існують три гілки влади — законодавча, виконавча й судова із системами відповідних державних органів для здійснення їх влади. Законодавча представлена парламентом, що формується на підставі всенародних виборів. Законодавчий орган — парламент у парламентських республіках не тільки займається законотворчістю, але й наділений повноваженнями формувати органи виконавчої і судової влади. Складається ситуація, коли виконавча і судова гілки влади є похідними від влади законодавчої. Парламент, як правило, обирає президента і формує уряд самостійно або виражає довіру уряду, призначеному президентом. Так, наприклад, парламент Словаччини згідно зі ст. 86 Конституції має повноваження обирати і відкликати президента республіки, обирати суддів, голову та заступника голови Верховного суду Словацької Республіки. А статті 110 і 111 надають президенту право призначати главу уряду і затверджувати за пропозицією останнього інших його членів. Уряд, згідно зі ст. 113, повинен бути затверджений парламентом шляхом вираження довіри [12, с. 466–467; 473–474]. Така або схожа схема формування вищих органів держави існує у всіх парламентських республіках. Це ставить парламент деякою мірою над іншими вищими органами влади.

Тому, на нашу думку, найважливіша відмінність парламентської моделі організації державної влади від президентських і змішаних полягає не у способі заміщення посади глави держави, а у способі формування й відповідальності уряду, який у державах із цією формою державного правління формується парламентом, точніше, партією (або коаліцією партій), що має більшість місць у ньому. Ось чому, як уже зазначалося, на парламентських виборах виборці голосують фактично і за майбутній уряд [3, с.174].

На відміну від парламенту, президент обирається парламентським шляхом – або парламентом, або за його участю, але у всякому разі не всенародно. Типовим є обрання президента безпосередньо парламентом (Албанія, Угорщина, Латвія, Молдова, Словаччина, Туреччина, Чехія, Греція, Угорщина, Мальта, Ізраїль та ін.), і його влада вважається певною мірою похідною від парламенту. Виняток із цього загального правила становлять Болгарія й Австрія, де президент обирається на всенародних виборах. Президент може обиратися й особливою колегією. У ФРН він обирається спеціально скликаними Федеральними зборами, які складаються із членів нижньої палати парламенту і рівного числа членів, яких обирають народними представництвами земель (суб'єктів ФРН) на засадах пропорційності [9, с. 597]. В Італії президент обирається парламентом на спільному засіданні палат, але у виборах беруть участь також делегати від провінцій країни [10, с. 117].

Специфіка парламентських країн полягає в тому, що і президент, і уряд формуються парламентом, але виступають як відносно незалежні від нього інститути. Сутність бікамералізму парламенту в парламентських країнах відрізняється тим, що за наявності парламентської відповідальності уряду, а також права розпуску парламенту в президента в рамках взаємовідносин між гілками влади (законодавчою й виконавчою) можна вести мову про нерівність палат парламенту: у випадку бікамеральної структури останнього уряд формується з урахуванням розкладу політичних сил тільки в нижній палаті.

На підтвердження інституціональної самостійності (хоча й відносної) парламенту (нижньої палати) й уряду свідчить си-



туація, коли уряд втрачає підтримку парламентської більшості й намагається управляти без його підтримки.

Такий спосіб формування й відповідальності уряду в парламентських країнах привів до того, що науковці по-різному підходять до закріплення поділу державної влади в таких державах. Існує два підходи щодо моделі поділу державної влади в парламентських державах. З одного боку, висловлюється думка, що тут немає чіткого поділу державної влади на законодавчу й виконавчу. Наприклад, О. Автономов переконує, що в президентській республіці існують три центри влади (президент, парламент і судові органи), а в парламентських – тільки два: «У парламентарній республіці найважливішим органом державної влади є парламент і як самостійні органи влади існують незалежні суди» [5, с. 202]. А. Шайо визначає, що тут «виконавча влада... через парламент управляє сама собою. ...Виконавчій владі належить виключна роль у поданні законопроектів, у формуванні бюджету» [22, с. 98]. Підкреслює політичну ідентичність уряду й парламентської більшості і П. Пернталер: «Парламентарній системі правління притаманна низка контрольних повноважень і противаг у відносинах між парламентом та урядом (наприклад, вотум недовіри, бюджетна влада парламенту, парламентське розслідування, розпуск парламенту та ін.). Але всі вони стають неефективними внаслідок того, що партія, яка утворює уряд, і парламентська більшість – це одне й те саме... У результаті парламент – з політичної точки зору – з вищого органу демократичного представництва перетворюється на орган, що виконує волю правлячої партії, орган дорадчий, але не вирішальний» [4, с. 323].

Точка зору щодо заперечення поділу державної влади на законодавчу й виконавчу гілки в парламентській формі державного правління зумовлюється тим, що в дійсності уряд формується партією (або коаліцією партій), яка має більшість місць у нижній палаті парламенту. Така позиція віддзеркалює суб'єктний аспект цього поділу. Суб'єктний компонент має певне емпіричне значення для всестороннього дослідження й урахування практики реалізації моделі поділу державної влади при парламентській формі державного правління. Тому роз-

глянемо лише найважливіші для нас прояви суб'єктного аспекту, які є похідними від інституціонального оформлення моделі поділу державної влади в парламентських країнах.

По-перше, депутатський мандат сумісний із зайняттям посади прем'єр-міністра або члена уряду. Це викликає можливості партійного єдиновладдя, у рамках якого відносини між парламентською більшістю й уряду визначаються загальною партійною належністю й партійно-політичним лідерством прем'єр-міністра. Справедливо зазначити, що цей принцип не є незаперечною вимогою моделі поділу державної влади в парламентських країнах.

По-друге, одне джерело формування (парламентом) вищих державно-владних інститутів (уряду, президента) створює умови для того, щоб різні інститути контролювалися одними політичними групами (партіями).

Функціональний аспект виявляється у функціональній незалежності гілок влади одна від одної, але в той же час і в їх взаємній компетенційній взаємодії, у врівноваженні, компетенційному обмеженні (взаємопроникненні) й контролі. Парламент не має права здійснювати виконавчу й судову функції; суди виконують функцію правосуддя, але при цьому не можуть підмінювати собою законодавця й виконавчі органи; інститути виконавчої влади «програмуються» на здійснення виконавчої влади-функції. Саме у цьому компоненті передбачені стримування й противаги.

Для країн з парламентською формою державного правління характерним є формування уряду на парламентській основі. Участь глави держави в цьому процесі зазвичай не має визначального значення: найчастіше він може призначити лише такий уряд, який має підтримку парламентської більшості. Посада прем'єр-міністра, як правило, займається лідером партії (блоку партій), що перемогла на парламентських виборах. Даний процес, звичайно, детально регулюється конституціями країн.

Умову формування уряду зі складу парламенту конституційно, як правило, не встановлено. Концептуально прийнято, що вона впливає з факту фіксації в Основних Законах політичної відповідальності уряду перед парламентом (нижньою палатою).

При цьому така умова аж ніяк не є абсолютом, і в багатьох країнах з відповідними формами правління вважається звичайною практикою включення до складу уряду осіб, які не є членами парламенту. Не є імперативом і презумпція сумісності посади члена уряду й депутатського мандата, яка вперше була закріплена в конституційній практиці Великобританії і з часом стала звичною для багатьох парламентських республік. На сучасному етапі конституціями низки країн (Австрії, Люксембургу, Македонії, Молдови, Нідерландів і Фінляндії) встановлюється несумісність депутатського мандата й урядової посади [23, с. 18–19].

Президент у країнах з парламентською формою правління, як правило, не впливає на процес формування уряду, але інколи буває по-іншому. У ФРН, наприклад, він може навіть публічно висловити федеральному канцлерові сумнів щодо тієї чи іншої кандидатури на посаду міністра, що є досить вагомим «засобом тиску при вирішенні кадрових питань». Але разом з тим реалізація прав президента можлива тільки за умови, що він урешті-решт погодиться із федеральним канцлером, якщо той наполегливо обстоює свою пропозицію [7, с. 277].

Глава держави призначає дату виборів у парламент, скликає парламент на сесії, підписує й публікує закони, володіє правом вето. Він може достроково розпустити парламент і призначити нові вибори, але здійснення цього повноваження президентом, як і більшості інших, перебуває під контролем уряду. Разом з повноваженнями, що дозволяють главі держави впливати в загальних рисах на законодавчу діяльність парламенту, він досить часто наділяється також правом видавати власні нормативні акти. У країнах з парламентарними формами такі повноваження реалізуються тільки за згодою уряду, який несе за них відповідальність. Наприклад, президент Індії, згідно зі ст. 123 Конституції (1950 р.), має право видавати укази під час перерви в роботі парламенту [11, с. 114].

Місце й роль глави держави в державному механізмі при всіх парламентських формах правління визначаються фактично однаково, але уряди в таких країнах суттєво різняться між собою. Залежно від підтримки уряду з боку парламенту виокремлюють уряди більшості і меншості. Останні формуються в основному,

коли утворення правлячої коаліції, що охоплювала б партії, які у своїй сукупності спираються на підтримку парламентської більшості, не вбачається можливим. Уряд меншості перебуває при владі завдяки, як правило, підтримці інших партій, що безпосередньо не входять до нього. Формування подібних урядів характерне для таких скандинавських монархій, як Норвегія, Данія, Швеція.

Якщо будь-яка партія має у своєму розпорядженні явну більшість у парламенті, проблем з формуванням уряду зазвичай не виникає, тому що її лідер майже автоматично стає прем'єр-міністром. Подібна ситуація притаманна таким країнам, як Великобританія, Канада, Австралія. Набагато складніше зазначений процес відбувається, коли жодна з партій не має у своєму розпорядженні парламентської більшості (Нідерланди, Бельгія, Австрія, Італія, Данія). Формування уряду тут деколи займає досить багато часу, зрештою часто слабо кореспондуючи з результатами самих виборів. Не випадково (наприклад, у Нідерландах) говорять, що «можна виграти вибори, але програти процес формування уряду» [1, с. 65].

На окрему увагу заслуговує питання взаємодії парламенту й уряду в законодавчому процесі. У переважній більшості країн, де уряд спирається на підтримку парламентської більшості, ключову роль у законодавчому процесі відіграє не парламент, а уряд. Як правило, у державах з парламентською формою правління їх Основними Законами чітко закріплено, що уряд (або окремі його члени) наділяється правом законодавчої ініціативи (Греція, Естонія, Італія, Латвія, Німеччина, Словаччина, Угорщина, Чехія). Навіть якщо право законодавчої ініціативи закріплено за главою держави, у дійсності більшість законопроектів вносяться в парламент урядом. Хоча трапляються й винятки, наприклад Ірландія, де окремі члени уряду можуть скористатися таким повноваженням лише за дорученням парламенту. Однак якщо прем'єр-міністр та інші міністри й не вправі вносити законопроекти як члени уряду, то фактично вони можуть це робити як депутати парламенту. Отже, правом законодавчої ініціативи не володіють тільки ті члени уряду, які не є депутатами парламенту.

Парламентська відповідальність уряду реалізується шляхом вираження йому вотуму недовіри або відмови в довірі. Політична відповідальність перед парламентом може бути солідарною (весь уряд іде у відставку, навіть якщо недовіра виражена лише одному міністрові) й індивідуальною (іде у відставку лише той міністр, якому висловлена недовіра). Цей вид відповідальності можливий не тільки за правопорушення, а й без них. Підставою тут виступають недоліки в роботі, грубе порушення етичних норм тощо. У парламентських республіках прем'єр-міністр завжди може вимагати від міністра заяву про відставку, у чому й виражається політична відповідальність міністрів перед главою уряду. Парламент також контролює діяльність уряду шляхом запитів парламентарів, парламентських розслідувань, проведення парламентських або комітетських слухань, звітів інституту омбудсмена й Рахункової палати, міністра фінансів про виконання державного бюджету (Бельгія, Данія, Італія, Нідерланди, Норвегія, Фінляндія, Японія та ін.) [20, с. 35–47; 21, с. 48–60].

У країнах Північно-західної Європи (за винятком Бельгії) набув поширення принцип так званого «негативного парламентаризму». Тут уряд, як правило, не зобов'язаний одержувати позитивний вотум довіри від парламенту, а розпочинає працювати відразу після призначення й може діяти, поки парламент більшістю голосів не відмовить йому в довірі. У цих державах спочатку немов би презюмується, що Кабінет користується довірою парламенту, унаслідок чого не уряду належить мати підтримку парламенту, а, навпаки, парламент зобов'язаний доводити, що він більше не підтримує уряд. Подібні правила сприяють утворенню урядів меншості, що, зрештою, забезпечує безперервність функціонування державного механізму, робить його гнучкішим і стійкішим до різних змін у співвідношенні сил на внутрішньополітичній арені.

У деяких державах спостерігається своєрідне поєднання принципів негативного й позитивного парламентаризму. Так, наприклад, парламент Швеції має затверджувати кандидатуру прем'єр-міністра, запропоновану Тальманом (спікером Риксдагу), яка вважається схваленою, якщо безпосередньо за цього кандидата проголосує абсолютна більшість членів останнього.

Парламент складається з парламентської більшості, яка підтримує уряд і здійснює його програму, й парламентської опозиції, що прагне пропонувати альтернативи урядовій політиці й контролювати його. Як зазначає К. Зонгхаймер, опозиція в більшості випадків не має за собою тієї більшості, яка може завдати уряду поразки, а тому ефективний контроль за його діяльністю можливий лише у вузьких межах. Парламентська ж більшість, навпаки, технічно могла б нав'язати уряду свою волю, але вона не зацікавлена в цьому, бо її мета переважно ідентична цілям останнього. Усе, що може опозиція, — це критикувати уряд і на очах парламенту й громадськості кидати йому виклик, а його усунення вона домогтися не може [8, с. 218]. Це значить, що опозиція істотно обмежена стосовно впливу на рішення, прийняті більшістю. Контроль, здійснюваний нею, є ефективним, якщо вона здатна згуртувати навколо себе існуючу більшість, схилити її на сприятливі для себе зміни у співвідношенні сил або мобілізувати суспільну думку чи виборців на свій бік. Звідси випливає, що парламентська опозиція здатна виконувати свої контрольні функції у всіх випадках тільки через третю особу — громадськість або виборців. В основному законодавством передбачено, що внести на розгляд парламенту питання про вотум недовіри уряду може тільки певна (доволі значна) група депутатів. Щоб не допустити зловживання цим правом, часто закріплюються різноманітні додаткові обмеження. Наприклад, вираження недовіри уряду пов'язується з можливістю розпуску парламенту або його нижньої палати, що виходить, як правило, від глави держави. У відповідь на недовіру, виражену уряду, прем'єр-міністр може рекомендувати главі держави достроково розпустити парламент і призначити нові парламентські вибори. Якщо їх результат буде не на користь урядової партії, тобто якщо вона програє вибори, уряд іде у відставку. Якщо ж у новому складі парламенту прем'єр-міністр одержить підтримку більшості, уряд продовжує виконувати свої повноваження.

Іноді вирішальна роль уряду в розпуску парламенту фіксується в конституціях. Так, в Основному Законі Іспанії встановлено, що голова уряду після попереднього обговорення в Раді

міністрів і під свою особисту відповідальність може запропонувати розпуск Конгресу (нижньої палати парламенту), Сенату або всього парламенту в цілому (Генеральних кортесів), що повинно бути оголошено декретом короля [10, с. 75]. Можлива й інша ситуація: контрасигнування актів президента про розпуск парламенту не передбачено в таких парламентських республіках, як Болгарія, Греція, Молдова, Словаччина, Чехія, Фінляндія [23, с. 21–22].

На погляд В. Четверніна, достроковий розпуск парламенту (нижньої палати) зазвичай відбувається через урядову кризу в певних випадках [16, с. 603]. По-перше, коли жодна з партій або утворюваних коаліцій у парламенті (нижній палаті) не має абсолютної більшості, необхідної для формування уряду. У цьому разі такий непрацездатний склад варто розпустити і призначити нові вибори. По-друге, якщо коаліційний уряд втратить підтримку парламенту (нижньої палати) в результаті розпаду правлячої коаліції і при цьому не виникне нової, яка має абсолютну більшість, уряд може залишитися як уряд меншості. Якщо ж йому висловлено недовіру або його рішення не отримують необхідної законодавчої підтримки, на цей випадок у прем'єр-міністра має бути право рекомендувати президентові розпустити парламент (нижню палату) і призначити нові вибори. По-третє, коли однопартійний уряд втрачає підтримку абсолютної більшості в результаті внутрішньопартійних розбіжностей, прем'єр-міністрові (як фактичному лідеру правлячої партії) належить вирішувати питання про подальшу долю уряду.

Достроковий розпуск нижньої палати можливий просто тому, що прем'єр-міністр і Кабінет – представники правлячої партії – вважають за доцільне проведення дострокових виборів незалежно від урядової кризи. Причому мотиви можуть бути навіть протилежними: або керівництво правлячої партії передбачає суттєве падіння її популярності й ініціює дострокові вибори, щоб її поразка на виборах була мінімальною, або ж, навпаки, політика правлячої партії, що має хитку більшість у парламенті, настільки популярна, що за прогнозами, якби були вибори сьогодні, вона перемогла б опозицію зі значною перевагою, але в цьому разі такі вибори сполучені з ризиком.

Одним із засобів обмеження можливості розпуску уряду є конструктивний вотум недовіри, передбачений, зокрема, Основними Законами ФРН, Австрії, Угорщини, Польщі й деяких інших парламентських республік. Суть його полягає в тому, що відповідальність перед парламентом (нижньою палатою) несе не весь уряд, а тільки його глава. Окремим міністрам не може бути виражена недовіра, бо вони призначаються і звільняються прем'єр-міністром. При цьому парламент має право виразити вотум недовіри главі уряду тільки за умови, що проект резолюції, внесений ним, міститиме поруч із пунктом про недовіру діючому прем'єр-міністрові пропозицію кандидатури для обрання нового глави уряду. Провести таку процедуру в парламенті доволі складно, що виключає можливість частого вираження недовіри і, як результат, — урядової кризи.

Наведена процедура «раціоналізованого парламентаризму» спрямована на обмеження застосовуваних при класичній парламентській формі державного правління (що йменується також «неорганізований парламентаризм») механізмів взаємодії, що спричиняли політичну нестабільність уряду. У той же час на практиці ця процедура іноді позбавлена очікуваної ефективності. «Політичні обставини й діяльність (le jeu) політичних партій призводять до того, що кризи виникають поза раціоналізованими парламентськими процедурами» [2, с. 368]. Тобто кризи виникають не внаслідок закріплених у конституціях юридичних процедур взаємодії парламенту й уряду, а з причин політичного характеру, що виявляються в результаті діяльності політичних партій, їх вимог та оцінки дійсності.

Узагальнюючи різні підходи до цієї проблеми, можемо виокремити такі юридичні ознаки моделі поділу державної влади й відповідної системи стримувань і противаг у парламентських монархіях і республіках: 1) формування уряду парламентом (нижньою палатою) лише за мінімальною (або навіть номінальною) участю глави держави і вирішальна при цьому роль у даному процесі політичної партії (коаліції партій), яка має більшість у парламенті; 2) реальна належність виконавчої влади колегіальному органу — уряду; 3) главою виконавчої влади (не просто керівним адміністратором, а ключовою політичною



фігурою) є глава уряду (прем'єр-міністр), який є лідером правлячої партії (партійної коаліції), що отримала більшість у парламенті; 4) прем'єр-міністр і більшість міністрів, як правило, є членами законодавчого органу; 5) колективна (нерідко індивідуальна) політична відповідальність уряду (членів уряду) перед парламентом; 6) юридична відповідальність уряду перед парламентом, яким він може бути відправлений у відставку внаслідок вираження недовіри, але й парламент несе політичну відповідальність за діяльність сформованого ним уряду й може бути розпущений главою держави; 7) значні повноваження уряду в законодавчому процесі; 8) глава держави (президент) обирається парламентом або спеціальною колегією, створеною парламентом (тобто парламентським способом); 9) номінальна влада глави держави (монарха або президента), на якого покладено суто представницькі функції; 10) право глави держави розпустити парламент контролюється урядом; 11) акти глави держави контрасигнуються главою уряду та/або відповідним міністром.

Аналіз основних ознак парламентської республіки показує, що законодавча влада в ній має певні переваги і недоліки. Основною прикметою парламентських систем, які нині існують у більшості демократичних держав, є їх гнучкість і здатність швидко реагувати на політичні події. Якщо парламентські уряди формуються на основі пропорційного представництва, на умовах багатопартійності, то навіть відносно невеликі політичні угруповання при деяких виборчих системах можуть бути представлені в законодавчому органі. Така різноманітність підштовхує до діалогу і компромісу, коли партії прагнуть сформувати правлячу коаліцію. Якщо коаліційний уряд падає або якщо партія втрачає свій мандат, прем'єр-міністр подає у відставку і формується новий уряд чи відбуваються нові вибори – і все це має місце без кризи, яка загрожувала б самій демократичній системі [17, с. 24].

До переваг парламентарної республіки відносять єдність ешелонів влади, оскільки виконавча влада (прем'єр-міністр і його кабінет) призначається і контролюється парламентом, президент відіграє значною мірою церемоніальну роль, а всі інші

вищі органи ніби походять від законодавчої влади, тим самим можливий конфлікт між двома гілками влади зводиться до мінімуму [15, с. 260]. Проте така перевага в деяких випадках перероджується в недолік. Через те, що парламенту не протистоїть сильний президент, реальною є загроза диктату, який в змозі створити наявна парламентська більшість. Крім того, як зазначається в літературі, важливою проблемою парламентської форми є подолання нестабільності у парламенті [17, с. 24].

Супротивники розглянутої моделі організації державної влади суттєвим недоліком також вважають її зайвий демократизм, який може зробити останню нестабільною і призвести до так званого конституційного паралічу. Аргумент про більшу гнучкість парламентаризму при прийнятті рішень в умовах багатопартійності, на думку деяких державознавців [13, с. 24], не враховує постійних змін парламентської більшості, які перешкоджають проведенню стабільного політичного курсу. Якщо кабінет формується на засадах парламентських коаліцій політичних партій, жодна з яких не має більшості, то уряд виявляється слабким. Отже, важливою проблемою парламентської форми є подолання нестабільності у парламенті, оскільки багатопартійні коаліції можуть бути нестійкі і розпастися при першій ознаці політичної кризи, що веде до існування короткочасних урядів. Що більше, прем'єр-міністри є лише керівниками партії і їм бракує того авторитету, який вони мали б, якщо б були безпосередньо обрані народом [17, с. 24]. У випадку ж сильної і стабільної парламентської більшості недоліком такої форми правління може бути те, що оскільки парламенту не протистоїть сильний президент, реальною є загроза диктату, який має змогу створити така більшість.

В Україні є пропозиції про перетворення України в парламентську республіку, яка, на думку її прибічників, має стати значним кроком на шляху забезпечення народовладдя [19, с. 180; 14, с. 156–159]. Між тим ми вважаємо, що авторитет парламенту слід підвищувати не за рахунок інших вищих органів влади, бо це могло б призвести до утруднень у здійсненні принципу поділу влади. Крім того, необхідно враховувати, що Україна є посттоталітарною державою, в якій тривалий час панувала одна ідеологія і одна партія. Поява в сучасних умовах широкого спектра партій не свідчить про сформовану багатопартійну систему.

Аналіз їх діяльності і кількісного складу свідчить про те, що вони по більшості є малочисельними (часто складаються тільки з керівних органів без фактичних членів), суттєвого впливу на ситуацію в управлінні державою не здійснюють і не мають інших ознак, властивих політичним партіям. Практично більшість політичних партій в Україні не мають чітких партійних статутів, згідно з якими вони повинні діяти; затверджених програм роботи у випадку приходу до влади; не мають чіткої соціальної бази і не користуються підтримкою чітко означених соціальних груп – при виборах електорат орієнтується на особистості, а не на партію; у цілому партії нерідко практично не мають постійних джерел існування, наприклад таких, як внески та ін.; відсутня активність і згуртованість членів партій [6, с. 184–190].

Тому, думається, що в Україні парламентська республіка, скоріше за все, сьогодні виявиться недієздатною, оскільки в парламенті навряд чи складеться стійка більшість і опозиція. У таких умовах парламентська республіка призведе до постійних урядових криз (якщо уряд взагалі вдасться сформувати), частих змін кабінету, а відповідно і політичного курсу. За таких умов суспільство взагалі може втратити керованість [18, с. 276]. При нерозвинутості партійної системи можливою є ситуація, коли навіть екстремістські партії можуть увійти до парламентської коаліції більшості, що загрожує підривом спокою і пов'язано з небезпекою реставрації тоталітаризму. Прикладом є Німеччина 1933 р. «Занепокоєність викликає також відсутність формальних інституційних обмежень парламентського верховенства. Наприклад, політична партія з достатньо великою більшістю в парламенті може нав'язати далекосяжну, ба навіть антидемократичну політичну програму без будь-яких ефективних обмежень. Що в перспективі може перетворитись у тиранію більшості» [17, с. 24]. А при відсутності належної правової і політичної культури це цілком можливо.

#### Список використаних джерел

1. Bogdanor, V. The government formation process in the constitutional monarchies of North-West Europe [Текст] / V. Bogdanor // Comparative government and politics: Essays in Honour of S. E. Finer / Ed. Kavanagh D., Peele G. L.: Heinemann, 1984. – P. 49–72.

2. Droit constitutionnel [Текст] / L. Favoreu, P. Gaïa, R. Gheventian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni. – Editeur : Dalloz-Sirey, Collection : Precis dalloz, 1998. – 1060 p.
3. Marshall, G. Ministerial responsibility [Текст] / G. Marshall. – Oxford [England] ; New York : Oxford University Press, 1989. – 174 p.
4. Pernthaler, P. Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre [Текст] / P. Pernthaler. – Wien ; New York : Springer, 1986. – 477 p.
5. Автономов, А. С. Избирательная власть [Текст] / А. С. Автономов. – М. : Права человека, 2002. – 88 с.
6. Введение в политологию [Текст] : учеб. пособие : в 2 ч. Ч. 2 / под общ. ред. Н. И. Горлача и Г. Т. Головченко. – Харьков : Регион. ун-т Харьк. колледжум, 1995.
7. Государственное право Германии [Текст] : в 2 т. : пер. с нем., сокращ. / изд. Й. Изензее, П. Кирххоф. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1994. – Т. 1. – 370 с.
8. Зонтхаймер, К. Федеративная Республика Германия сегодня: основные черты политической системы [Текст] : пер. с нем. / К. Зонтхаймер. – М. : Памятники ист. мысли, 1996. – 320 с.
9. Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. – М. : Норма, 2001. – Т. 1. – 824 с.
10. Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова ; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. – М. : Норма, 2001. – Т. 2. – 840 с.
11. Конституция Индии [Текст] / под ред. И. Д. Левиной, В. А. Мамаева. – М. : Изд-во иностр. лит., 1956. – 466 с.
12. Конституція Словацької Республіки [Текст] / упоряд. С. Головатий // Конституції нових держав Європи та Азії.
13. Лузин, В. В. Формы правления современных государств [Текст] : учеб. пособие / В. В. Лузин. – Н. Новгород, 2000. – 114 с.
14. Малишко, М. І. Сучасний стан та перспективи розвитку українського парламентаризму [Текст] / М. І. Малишко // Державно-правова реформа в Україні : матеріали наук.-практ. конф., листоп. 1997 р. – К., 1997. – С. 156–160.
15. Общая теория права и государства [Текст] : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юрист, 1994.
16. Проблемы общей теории права и государства [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. – М. : Изд. гр. НОРМА – ИНФРА • М, 1999. – 794 с.
17. Сінкотт, Г. Що таке демократія? [Текст] / Г. Сінкотт. – К. : Інформ. агентство Сполучених Штатів, 1992.
18. Теория права и государства [Текст] : учебник / под ред. Г. Н. Манова. – М. : Изд-во БЕК, 1995.

19. Тихонова, Є. А. Проблеми розвитку парламентаризму в Україні [Текст] / Є. А. Тихонова // Державно-правова реформа в Україні : матеріали наук.-практ. конф., листоп. 1997 р. — К., 1997. — С. 177–181.
20. Хмелько, І. Парламентський контроль [Текст] / І. Хмелько // Забезпечення контрольної функції парламенту у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади: Вісник Програми сприяння парламенту України університету Індіана. — Квіт., 2005. — № 69.
21. Хмелько, І. Парламентські спеціальні слідчі комісії: порівняльний аналіз повноважень [Текст] / І. Хмелько // Забезпечення контрольної функції парламенту у стосунках між законодавчою та виконавчою гілками влади: Вісник Програми сприяння парламенту України університету Індіана. — Квіт., 2005. — № 69.
22. Шайо, А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) [Текст] : пер. с венг. / А. Шайо. — М. : Юристь, 2001. — 292 с.
23. Шаповал, В. М. Конституція і виконавча влада [Текст] / В. М. Шаповал. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — 80 с.

*Стаття надійшла 17 січня 2014 р.*

**И. В. Процюк**

### **Законодательная власть в парламентской республике**

*В статье анализируются основные признаки парламентской республики, рассматриваются место и роль законодательной власти в таких республиках, учитывая особенности разделения власти с учетом трех аспектов: институционального, функционального и субъектного. Особое внимание обращено на вопрос взаимодействия и взаимоотношений между парламентом и правительством в парламентских республиках, рассматриваются достоинства и недостатки моделей разделения власти в них.*

**Ключевые слова:** парламентская республика, законодательная власть, парламент, исполнительная власть, правительство, парламентский контроль, недоверие правительству, роспуск парламента, президент.

**I. V. Protsyuk**

### **Legislative power in parliamentary republic**

*The paper examines the main reasons for the formation of parliamentary republics in certain countries, the main features of such republics are analyzed: the leading role of parliament among the higher bodies of state power and vague consolidation of theory of separation of powers and checks and balances between branches of government. In is thus indicated that the state power in parliamentary republics is realized on the principle of the separation into legislative, ex-*

*ective and judicial on the basis of soft (flexible) consolidation of the principle. However, parliament dominates over the government's authority.*

*The basic model of separation of state power in a parliamentary republic is the one that is regarded in 3 aspects: institutional, functional and subjective.*

*The institutional aspect means that there are three branches of government – legislative, executive and judicial – with systems of relevant government authorities for execution of their power. The legislative one is represented by a parliament, which is formed on the basis of the popular vote. Legislative body – the parliament in parliamentary republics is not only engaged in lawmaking, but also has the authority to form the executive and the judicial bodies. Thus, the executive and judicial branches of government are derivatives from the power of the legislature. Parliament usually elects the president and forms government itself or expresses confidence to the government, appointed by the president. Specificity of parliament is that although the president and the government are formed by parliament, they act as institutions relatively independent from it. Support of institutional autonomy (albeit relative) of the parliament (lower chamber) and the government is shown by a situation, where the government loses the support of the parliamentary majority and is trying to govern without its support.*

*Subjective component also has a certain empirical value for a comprehensive study and taking into account practice of realization of the model of separation of state powers in parliamentary form of state government. The major signs of subject aspect, which are derived from the institutional design of the model of separation of state powers in parliamentary countries is that parliamentary mandates are compatible with the positions of prime minister or a member of the government, and the one source of formation (by the parliament) of higher state and government institutions (government, president) creates conditions for various institutions to be controlled by the same political groups (parties).*

*The functional aspect is manifested in the functional independence of the branches of government from each other, but at the same time in their mutual competential interaction, in balancing, competential limitation (interpenetration) and control. Parliament has no right to exercise executive and judicial functions, the courts execute judicial function, but do not have the right to substitute a legislator and executive bodies; executive institutions are «programmed» to perform executive power functions. It is in this component that checks and balances are provided.*

*Advantages and disadvantages of the parliamentary form of government are defined in the final part of the article, and also the author's opinion concerning possibility of fixing such form of government in Ukraine is expressed.*

**Keywords:** *parliamentary republic, legislative power, parliament, executive power, parliamentary control, no confidence in government, dissolution of parliament, president.*

---

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

## **Про деякі особливості ціннісної складової конституційного розвитку постсоціалістичних країн**

---

*Обґрунтовано вплив конституційних цінностей на нормативну природу конституційного розвитку постсоціалістичних країн. Висвітлено стан проблем, з якими зіштовхуються посткомуністичні республіки у ході «деідеологізації» конституційного матеріалу, та запропоновано можливі шляхи їх вирішення. Доведено дієвість конституційного атеїзму як інституціонального механізму, що сприяє розвитку громадянського суспільства та становленню системи конституційного правління.*

**Ключові слова:** конституція, конституціоналізм, конституційний атеїзм, конституційний розвиток, конституційні цінності, посткомуністичні республіки, постсоціалістичні країни.

Сучасні науковці схильні сприймати конституційний розвиток у нормативному та практичному аспектах. Якщо практична сутність конституційного розвитку розкривається через рішення органів конституційного контролю, то його нормативна природа відображена в цінностях, що втілені в конституції і визначають стратегію функціонування інститутів і зміст конституційної ідентичності (культури) [16, р. 43; 20]. Конституційними цінностями виступають різноманітні об'єкти реальної дійснос-

ті, які характеризуються справжньою морально-правовою природою, реалізація й охорона яких гарантується конституцією і які є основою відносин між особистістю, суспільством і державою [2, с. 166–167]. Зокрема, в демократичних державах конституційними цінностями є права людини, ідеологічний та політичний плюралізм, верховенство права, визнання та захист приватної та інших форм власності [4, с. 271].

Проголошення цих об'єктів як конституційних цінностей закономірно, адже вони втілюють такі концентровані суспільні ідеали, що є безумовними для цивілізаційної парадигми суспільства, відбивають історичні та морально-психологічні, світоглядні особливості та традиції народу та визначають зміст і спрямованість не лише конституційно-правового регулювання, а й усєї національної системи права загалом [3, с. 123, 128]. Конституційні цінності, які відображають філософію розвитку держави та суспільства, є невід'ємною частиною розуміння природи конституційного розвитку, адже їх вибір впливатиме на зміст зрушень у конституційному полі [20].

Ураховуючи значущість проблематики, конституційні цінності стали об'єктом досліджень українських і зарубіжних вчених (Ю. Г. Барабаша, М. С. Бондаря, Ф. В. Веніславського, М. В. Вітрук, О. Г. Кушніренко, В. П. Колісника, У. Проїсса, В. В. Речицького, Ю. М. Тодики, Р. Уїтц, К. Хессе, А. Шайо та ін.). Разом з тим поки що остаточно не осмислена специфіка трансформації конституційного регулювання об'єктів, які визнані в посткомуністичних суспільствах головними суспільними взірцями. Зважаючи на це, метою статті є висвітлення деяких особливостей вибору конституційних ідеалів у постсоціалістичних країнах, які найбільш повно відображають ціннісну складову конституційного розвитку зазначених держав.

Світові процеси демократизації й глобалізації конституційного права яскраво демонструють загальновизнані і новаторські підходи до конституційно-правової регламентації соціальних досягнень людства. Конституція повинна відображати як універсальні цінності, що формуються у процесі інтеграції країни у світове співтовариство, так і культурні особливості народу або нації, що визначають їхню ідентичність у світовій культурі [3,



с. 122]. У той же час задля підтримки самоорганізації детермінант конституційного розвитку будь-який Основний Закон повинен містити нейтральні цінності, які будуть спільними для нації на різних історичних етапах. Державна неупередженість не надає будь-яких преференцій, бо встановлює універсальні, вигідні для всіх правила поведінки, гарантує соціальну злагоду та зміцнює довіру до діяльності держави [19, р. 2410].

Водночас, пам'ятаючи тезу про право як гарантований мінімум моральності, науковці зауважують, що правова норма в соціальному контексті не може бути етично нейтральною. Адже таким чином виявляється її ціннісний зміст, який проявляється при формулюванні, тлумаченні й застосуванні правової норми. Даний аксіологічний аспект визначає й ефективність правової норми з точки зору досягнення соціально значимих цілей. Особливо гостро питання про нейтральність правових норм стоїть в умовах демократичного транзиту. Перед суспільством постає дилема: чи повинно право залишатися відстороненим щодо змін соціальних структур, обмежуватися нормативною фіксацією перетворень або, навпаки, виступати імпульсом реформ [10, с. 25, 30].

Найбільш важливими питаннями, які визначають вектор трансформацій перехідного суспільства, є ступінь ідеологічного, світоглядного й економічного плюралізму. Ці складові розвитку державності яскраво демонструють протилежність напрямів руху двох світових порядків — соціалістичного та ліберально-демократичного. Тому сьогодні вони можуть розглядатися як суттєві індикатори глибини конституційних трансформацій у постсоціалістичних країнах. Вознесення цих об'єктів у ранг конституційних цінностей здатне як зміцнити нормативний вплив Основного Закону, так і перетворити його на фіктивний. Як справедливо підсумовує Ю. Г. Барабаш, заборона на монополізацію суспільної свідомості певною ідеологією є одним із проявів ліберального мислення, пов'язаного з таким явищем, як демократія [11, с. 73]. Тільки відсутність в Основному Законі будь-яких релігійних і світоглядних ідеалів утворює простір для протистояння різних суспільних сил, котрий, у свою чергу, обумовлює можливість подальшого історичного розвитку [15, с. 86–87].

Для соціалістичних країн принцип нейтрального ставлення держави до всіх сфер суспільного життя не був характерним, оскільки це середовище тотально контролювалося комуністичною партією. Безумовно, після розпаду комуністичної системи запровадження конституційних засад багатоманітності життєдіяльності суспільства мало стати не просто символічним кроком, а насамперед актом визнання ліберально-демократичної моделі конституційного правління. Тому не випадково перші заходи в цьому напрямі стосувалися скасування конституційних норм, які проголошували провідне становище комуністичної партії. Для прикладу, у Болгарії закони про зміни Конституції від 15.01.1990 р. та 03.04.1990 р. виключили положення про ключову роль Болгарської комуністичної партії. В Україні Указом Президії Верховної Ради (№ 1468-ХІІ від 30.08.1991 р.) на основі ст. 7 Конституції УРСР 1978 р., яка не допускає діяльність політичних партій, що мають на меті насильницьку зміну конституційного ладу, забороняється діяльність Комуністичної партії України. Разом з тим, як відмічають українські науковці, сучасний Основний Закон України, як і інші постсоціалістичні конституції, за ідеологічною спрямованістю не належить до так званого «антисталінського», адже не передбачає заборони ультраправих і ультралівих партій, у тому числі й комуністичної. Винятком із цього списку є Конституція Республіки Польща (ст. 13), яка встановила подібні обмеження задля гарантування демократичного устрою держави [11, с. 53–54].

На зміну конституційним постулатам про монополію комуністичної партії у ранг конституційних цінностей прийшли положення про політичний плюралізм. Водночас так звана «деідеологізація» конституцій постсоціалістичних держав призвела, як це не парадоксально, до зворотного ефекту. Соціалістична система влади, заснована на марксизмі-ленінізмі, монополізувала повноваження щодо інтерпретації історичного коду розвитку суспільства і в умовах світових змін не змогла адекватно відповісти на виклики демократії і передової модернізації. Зважаючи на те, що «політична система радянського типу» являла собою унікальну комбінацію влади й ідеології, зникнення ідеології породило руїнацію влади [13, с. 123].

Отже, після краху комуністичної системи громадяни цих країн узагалі залишилися без будь-якої ідейної програми розвитку суспільства. У зв'язку з чим, за оцінкою науковців, склалася парадоксальна ситуація. З одного боку, зокрема в Україні, на початку 90-х рр. концепція «громадянського суспільства» ідеологічно замінила комунізм, а з другого – і досі розбудова громадянського суспільства відбувається без розуміння суті цього феномену [11, с. 79]. Аналогічний варіант розвитку подій характерний і для багатьох інших пострадянських країн. Зокрема, за свідченням дослідника стану прав людини в Республіці Таджикистан А. Х. Бобоева, відмова від державної ідеології поки призвела лише до збільшення фактів порушень прав і свобод людини і громадянина [1, с. 62]. Таким чином, дотепер інституціональний механізм, який сприяє розвитку громадянського суспільства в тих країнах, де в силу об'єктивних причин дане соціальне явище тривалий час залишалося невідомим, не створений. Вважаємо, що розуміння шляхів вирішення цієї проблеми можливо через розкриття суті таких конституційних цінностей, які сприяють формуванню в постсоціалістичних країнах філософії громадянської єдності навколо ідей автономії особи та її свідомого обмеження, плюралізму поглядів і толерантності відносин.

Однією із головних ідей, які відображають концепцію розвитку суспільства, є принципи ставлення соціуму до релігії. Ще у XIX ст. французький політичний діяч А. де Токвіль переконливо стверджував, що в демократичному суспільстві, зокрема в США, релігія є першим політичним інститутом, здатним як зміцнити республіканський устрій, так і значно полегшити життя вільного суспільства [14, с. 220–228]. Тому ліберально-демократична модель конституціоналізму передбачає, з одного боку, релігійну автономність у приватній сфері, а з другого – зміну форми реалізації цієї індивідуальної свободи заради пристосування до потреб суспільства. Ось чому конституційний розвиток будь-якої держави спирається на нормативне розуміння релігійної проблеми, що стає результатом основоположного конституційного вибору [20]. Науковці виділяють три моделі конституційного вибору, які можливі в демократичному сус-

пільстві та засновані на розумінні необхідності існування так званого «конституційного атеїзму». Перший тип конституційного вибору полягає в безапеляційному проголошенні в Конституції світського характеру держави, який створює певний статус-кво у відносинах церкви та соціуму. Друга модель властива конституціям країн, де виділено положення щодо відокремлення церкви від держави. Третій варіант є результатом соціальної угоди — де-факто конституційний атеїзм, який, незважаючи на конституційне визнання державою церкви, передбачає перевагу світських законодавчих заходів [19, р. 2404–2407].

Значення конституційного атеїзму для підтримки реально діючої системи конституційного правління важко оцінити, адже в цій конституційній цінності втілені механізми, які дозволяють створити таку державну політику, що витримає плин часу. До тих пір поки релігія черпає свою силу в почуттях, інстинктах і пристрастях, які відроджуються без змін в усі історичні епохи, вона може не боятися часу. Якщо ж релігія пов'язана з недовговічною владою, вона стає майже такою ж вразливою, як і всі земні сили, і часто гине разом із минулими пристрастями, на котрі вона спирається [14, с. 226–227]. Цю думку розвиває А. Шайо, висувачи такі тези. По-перше, конституційний атеїзм являє собою можливість, яка створює преференційний режим для розвитку інших цінностей конституціоналізму, оскільки розділяє духовну та світську владу, чим запобігає деспотичній концентрації влади в одних руках та утворює союз духовного та світського контролю за тиранією. По-друге, він є каталізатором соціальних конфліктів, бо декларує державну неупередженість, яка нейтралізує публічну владу. По-третє, є принципом, який пропонує людині підтвердити власну індивідуальність через свободу думки. По-четверте, виступає нормативним наслідком визнання народного суверенітету та, по-п'яте, забезпечує для всіх свободу вибору та рівність прав незалежно від ставлення до релігії [19, р. 2405–2406].

Ураховуючи це, особливого значення набуває вивчення конституційних засад регламентації релігійного питання саме в тих країнах, де було встановлено формальне гарантування свободи совісті (Конституція СРСР 1977 р. (ст. 52), Основний

Закон НДР 1971 р. (ст. 53), Конституція Югославії 1974 р. (ст. 174) та ін.). Водночас у соціалістичних країнах більше ніж півстоліття пропагувалися такі засади виховання та освіти, як ґрунтування на досягненнях сучасної науки і, зокрема, марксизму; обов'язок батьків і суспільства виховувати молодь у дусі комунізму тощо. Більш того, політична міфотворчість, створена комуністичною партією, витіснила релігію та створила нову квазірелігію – марксистсько-ленінську, яка розчавила право [9, с. 118–119]. Отже, комуністична партія відіграла роль, яка в ліберальному суспільстві належить релігії. Разом з тим проголошення в постсоціалістичних Основних Законах держави світською та скасування відповідних ідеологізованих конституційних положень посилило ефект, так би мовити, «незайнятого простору», який намагаються зайняти різні зацікавлені сили [19, р. 2403].

Розгляд питання заповнення утвореного світоглядного вакууму варто розпочати з польського досвіду інституціоналізації відносин держава – церква – суспільство, який вважають винятком з правил так званої «радянської» практики управління політичним процесом. За оцінкою науковців, у Республіці Польща в соціалістичний період Католицька церква залишалася єдиним національним інститутом, який встояв перед комуністичним режимом та зберіг автономну роль у суспільному житті, оскільки церква позиціонувала себе як «хранителька етичної сили, духовної субстанції та єдності народу» [18, р. 1242]. Зважаючи на передконституційне існування Католицької церкви, у Польщі визначення взаємин держави, церкви і людини в системі конституційних цінностей займає суттєве місце.

Так, Конституція Республіки Польща 1997 р. (статті 25 і 53) містить низку концептуальних засад розвитку відносин держави, церкви і людини. Це: (а) принцип гарантування кожного свободи совісті та релігії; (б) принцип рівноправності усіх церков і конфесій у суспільстві; (в) принцип взаємозалежності держави і церкви, поваги до автономії віросповідних союзів та їх взаємодії задля суспільного та індивідуального блага; (г) регулювання відносин між Республікою Польща і Католицьким костьолом на основі міжнародного договору, укладеного

з Апостольським Престолом, та відносин між Республікою Польща й іншими церквами та віросповідними союзами на основі законів [17].

На сучасному етапі у Польщі діють закони, які розвивають вказані конституційні положення. Зокрема, це закони «Про відносини держави та Римо-Католицької церкви», «Про гарантії свободи совісті та сповідання», «Про соціальне забезпечення духовенства». Базою для їх розробки став Конкордат, підписаний у липні 1993 р. Урядом Польщі та Ватиканом. Конкордат являє собою договір про співробітництво, в якому акцентується на рівноправності партнерів і підкреслюється, що, незважаючи на формальне визнання державою церкви, остання має нормативне незалежне існування [5, с. 32]. Важливою обставиною є те, що на постсоціалістичному просторі укладання між державою і церквою конкордатів – досить рідке явище, оскільки з точки зору реалізації принципу народного суверенітету дана угода є сумнівною, бо порушує засади нейтралітету, створюючи для Католицької церкви привілейоване становище. Разом з тим, на переконання науковців, конституційна система припускає пільгове становище для тих релігій, історичне значення яких визнане суспільством [19, р. 2402].

Викликає інтерес і модель формулювання ставлення до релігії як конституційної цінності ще в одній постсоціалістичній країні – Республіці Болгарія. Унікальність політичної ситуації цієї країни полягає в тому, що комуністична партія НРБ, завдяки її реорганізації в соціал-демократичну, більше 20 років одержувала місця в Народних Зборах і час від часу формувала уряд (до речі, у 2013 р. за результатами 42-х парламентських виборів знов утворила Міністерську раду). У зв'язку із цим на перший погляд достатньо двоїстою виглядає суть конституційних норм, в яких втілена концепція взаємин держави і церкви.

По-перше, виходячи з положень Основного Закону 1991 р., у Болгарії визнано конституційний атеїзм, адже проголошено: а) вільність віросповідань (ст. 13, ч. 1); б) відокремлення релігійних установ від держави (ст. 13, ч. 2); в) низку заборон, а саме використовувати релігійні спільноти й установи та релігійні переконання у політичних цілях (ст. 13, ч. 4), проти національ-

ної безпеки, громадського порядку, народного здоров'я і моралі або проти прав і свобод інших громадян (ст. 37, ч. 2), застосовувати дискримінаційні заходи на основі переконань та здійснювати примус щодо повідомлення відомостей про свої або чужі переконання (ст. 38), на підставі релігійних й інших переконань відмовлятися від виконання встановлених у Конституції та законах обов'язків (ст. 58); г) свободу совісті (ст. 37, ч. 1); д) рівність усіх віросповідань (ст. 37, ч. 1) [8].

На розвиток зазначених конституційних положень у Законі «Про віросповідання» право на свободу віросповідання встановлено як фундаментальне, абсолютне, суб'єктивне, особисте і недоторканне [6]. Зазначимо, що не всі права і свободи, визначені Конституцією, є абсолютно основними, тобто такими, які не підлягають обмеженню. Так, до абсолютно основних Конституція (ст. 57) відносить право на життя (ст. 28), право на повагу гідності (ст. 29), право на недоторканність приватного життя (privacy) (ст. 32, ч. 1), а також процесуальні гарантії прав особи, або так звані «захисні права»: кожен, хто є обвинуваченим у вчиненні злочину, має бути переданий судовій владі у визначений законом термін (ст. 31, ч. 1); ніхто не може бути примушений до визнання своєї провини або засуджений тільки на підставі власного визнання (ст. 31, ч. 2); презумпція невинуватості (ст. 31, ч. 3) [8]. Отже, віднесення свободи віросповідання до категорії абсолютно основних свідчить про стрижньовий характер цього права, який створює базу для реалізації інших фундаментальних прав, необхідних для нормальної життєдіяльності людини.

Право на свободу віросповідання в Болгарії включає право вільно формувати свої релігійні переконання, їх обирати та змінювати, вільно сповідувати свою релігію, індивідуально або колективно, публічно чи приватно, шляхом відправлення культу, навчання, практики та обрядів (ст. 2 Закону «Про віросповідання»). Оскільки всі конфесії рівні і Держава зобов'язана створити умови для вільного і безперешкодного здійснення релігії, передбачено право релігійних інституцій мати місцеві відділення відповідно до їх статутів, які реєструються в меріях муніципалітетів у режимі повідомлення протягом семи днів з дня їх заснування. У період з 2003 р. до 2008 р. в Болгарії зареєстровано 99 релігійних інституцій.

По-друге, у ст. 13 (ч. 3) встановлено, що східно-православне віросповідання є традиційною релігією в Республіці. Таке конституційне положення відображає визнання важливої ролі цієї церкви у збереженні болгарської культури. Ми солідарні з думкою німецького науковця У. Пройсса, що це конституційне положення свідчить і про бажання розробників Основного Закону використати релігію як інтегративний засіб для формування болгарської політії, подолання політичного відчуження громадян і примирення їх з новим політичним порядком [12, с. 132]. Державна політика Болгарії у релігійній сфері побудована на розумінні поліконфесійного характеру країни. У складі Міністерської ради створена Дирекція «Віросповідання», яка координує відносини з виконавчою владою, допомагає уряду в здійсненні державної політики, спрямованої на підтримку терпимості і поваги різних конфесій, перевіряє скарги громадян на порушення свободи віросповідання, слідкує за дотриманням релігійних прав і свобод у діяльності посадових осіб тощо [7]. Підкреслимо, що, незважаючи на те, що конституційний атеїзм потребує неперетинання світського та духовного, у випадку надання урядом сервісних послуг, не зумовлених релігійними критеріями, припустимо певне місце релігії в публічному житті [19, р. 2407].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що забезпечення нормативної природи конституційного розвитку безпосередньо залежить від змісту цінностей, які відображають консолідоване бачення нації шляхів управління державою на різних історичних етапах. Надзвичайно актуальним є формування філософії розвитку соціуму для тих країн, де суспільство тривалий час було позбавлено права самостійно обирати свої ідеали. У зв'язку із цим вибір атеїзму як конституційної цінності, заснованої на повазі індивідуальної свободи особи, плюралізмі поглядів і толерантності відносин, здатний сприяти становленню засад конституціоналізму в постсоціалістичних країнах.

#### Список використаних джерел

1. Бобоев, А. Х. Конституционно-правовое регулирование прав, свобод и обязанностей граждан Республики Таджикистан [Текст] / А. Х. Бобоев // Вестн. РУДН. Серия «Юрид. науки». – 2009. – № 3. – С. 50–63.



2. Бондарь, Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия [Текст] / Н. С. Бондарь. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. — 544 с.
3. Веніславський, Ф. Конституційний лад та суспільний ідеал: до питання про базові цінності конституційного ладу України [Текст] / Ф. Веніславський // Право України. — 2010. — № 2. — С. 120–128.
4. Витрук, Н. В. Конституция Российской Федерации как ценность и конституционные ценности: вопросы теории и практики [Текст] / Н. В. Витрук // Конституция Российской Федерации: доктрина и практика : материалы науч.-практ. конф., посвящ. 15-летию Конституции РФ и 60-летию Всеобщей декларации прав человека, Санкт-Петербург, 13–14 нояб. 2008 г. — М. : Норма, 2009. — С. 266–277.
5. Закоморна, К. О. Конституційне гарантування свободи совісті як важлива складова розвитку духовно-культурних відносин в пост-соціалістичних країнах [Текст] / К. О. Закоморна // Правове регулювання релігійного життя: історія, сучасність, перспективи : матеріали III міжнар. «круглого столу», Харків, 16 груд. 2010 р. / наук. ред. О. М. Юркевич. — Х. : Вид-во «ФОРМ» Корещька Л. О., 2010. — С. 30–33.
6. Закон за вероизповеданията [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://lex.bg/laws/ldoc/2135462355>.
7. Конституцията гарантира свобода на вероизповедание [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [www.state.gov/documents/.../132819.pdf](http://www.state.gov/documents/.../132819.pdf).
8. Конституция на Република България [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.parliament.bg/bg/const>.
9. Лукашева, Е. А. Человек, право, цивилизации: нормативно-ценностное измерение [Текст] / Е. А. Лукашева. — М. : Норма, 2009. — 384 с.
10. Медушевский, А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты [Текст] : курс лекций / А. Н. Медушевский. — М. : ГУ ВШЭ, 2002. — 512 с.
11. Очерки идеологии постсоветского конституционализма [Текст] : сб. науч. тр. / под ред. М. А. Краснова и Ю. Г. Барабаша. — Харьков : Право, 2013. — 240 с.
12. Пройсс, У. Модели конституционного развития и перемены в Восточной Европе [Текст] / У. Пройсс // Полис. — 1996. — № 4. — С. 125–136.
13. Саква, Р. Сравнительный анализ изменений политических режимов стран постсоветской Евразии [Текст] / Р. Саква // Сравнит. конституц. обозрение. — 2006. — № 4 (57). — С. 117–127.
14. Токвиль, А. де. Демократия в Америке [Текст] : пер. с фр. / Алексис де Токвиль ; предисл. Гарольда Дж. Ласки. — М. : Прогресс, 1992. — 554 с.
15. Хессе, К. Основы конституционного права ФРГ [Текст] / К. Хессе ; пер. с нем. Н. А. Сидорова. — М. : Юрид. лит., 1981. — 368 с.

16. Greenstone, J. D. The Lincoln Persuasion: Remaking American Liberalism [Текст] / J. D. Greenstone. — Princeton : Princeton University Press, 1993. — 356 p.
17. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej [Електронний ресурс]. — Режим доступу: isap.sejm.gov.pl/.
18. Mills, J. Whither communism: a comparative perspective on constitutionalism in a postsocialist Cuba [Текст] / J. Mills, D. R. Kosloski // The Geo. Wash. Int'l L. Rev. — 2009. — Vol. 40. — P. 1219–1270.
19. Sajó, A. Constitutionalism and secularism: the need for public reason [Електронний ресурс] / A. Sajó // Cardozo Law Review. — 2009. — Vol. 30. — P. 2401–2429. — Режим доступу: <http://www.cardozo.yu.edu/>.
20. Thomas, G. What is Constitutional Development? [Електронний ресурс] / G. Thomas // Paper presented at the annual meeting of the APSA 2008 Annual Meeting, Hynes Convention Centre, Boston, Massachusetts, Aug 28, 2008. — Режим доступу: [http://www.allacademic.com/meta/p279549\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p279549_index.html).

*Стаття надійшла 10 березня 2014 р.*

**Е. А. Закоморная**

**О некоторых особенностях ценностной составляющей конституционного развития постсоциалистических стран**

*Обосновано влияние конституционных ценностей на нормативную природу конституционного развития постсоциалистических стран. Освещено состояние проблем, с которыми сталкиваются посткоммунистические республики в ходе «деидеологизации» конституционного материала, и предложены возможные пути их решения. Доказано действенность конституционного атеизма как институционального механизма, способствующего развитию гражданского общества и становлению системы конституционного правления.*

**Ключевые слова:** конституция, конституционализм, конституционный атеизм, конституционное развитие, конституционные ценности, посткоммунистические республики, постсоциалистические страны.

**К. О. Zakomorna**

**About some peculiarities of the value component of the constitutional development of Post-Socialist countries**

*The purpose of the article is to cover the value component of the constitutional development of Post-Socialist countries.*

*Numerous national and foreign scientific works clearly demonstrate that normative nature of the constitutional development is reflected in constitutional values which define the strategy of functioning of institutions and content of the constitutional culture. In this regard, at the stage of the constitutional reform the study of the specific of the transformation of the constitutional regulation of objects, which are recognized in Post-Communist societies as main social models, is of particular relevance. Furthermore, nowadays there are not complex researches of constitutional values, that facilitate the formation in Post-Socialist countries of the philosophy of the social cohesion around the ideas of the autonomy of the person, of the pluralism of views and the tolerance of relations. In this connection, constitutional legislation of Ukraine and other Post-Socialist countries of Europe, which establishes principles of relations of the church and state is analyzed, the problems, which arise in Post-Communist republics during the «deideologization» of the social life are investigated and possible ways of solving these problems are proposed.*

*It should be mentioned in the article that the constitutional secularism is the result of the constitutional choice of any democratic state. On the basis of studying of constitutional legislation of foreign countries the author explains, that the constitutional secularism is the effective institutional mechanism which facilitates the development of the civil society in countries where by virtue of the objective reasons this social phenomenon for a long time remained unknown. The argument that the constitutional secularism aimed at the separation of the spiritual and the public power, prevents the concentration of powers in the hands of one person and forms the union of the spiritual and the public control over tyranny is justified.*

*The rules of the Constitution of the USSR (1977), the Basic Law of the GDR (1971), the Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (1974), the Constitution of the Republic of Poland (1997), the Constitution of the Republic of Bulgaria (1991) and the articles of the Law of the Republic of Poland and Law of the Republic of Bulgaria, which regulates the peculiarities of relations between the state, the church and the person («The relationship between the State and the Catholic Church», «The Guarantees of the freedom of the conscience and the confession», «The religion») are analyzed in this article.*

*The results of this work are following: firstly, the conclusion that providing of the normative nature of the constitutional development directly depends on the content of values which reflect the consolidated view of ways of state management at different historical stages. Secondly, the thesis that the choice of the atheism*

*as constitutional value based on the respect of individual freedoms, the pluralism of views and the tolerance of relations facilitates the establishment of principles of the constitutionalism in Post-Socialist countries.*

**Keywords:** *the constitution, the constitutionalism, the constitutional development, the constitutional secularism, constitutional values, Post-Communist republics, Post-Socialist countries.*

---

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

## **Інститут контрасигнації як засіб взаємодії Президента та уряду України: проблеми та перспективи**

---

*Розглянуто актуальні питання, пов'язані з юридичними аспектами взаємодії Президента України та уряду через механізм контрасигнації, проаналізоване чинне законодавство, яке регулює процедуру скріплення актів глави держави Прем'єр-міністром та відповідальним міністром, запропоновані шляхи вирішення низки проблемних питань, пов'язаних з функціонуванням інституту контрасигнатури в Україні.*

**Ключові слова:** *акти Президента України, контрасигнація, візування актів глави держави.*

Політична криза та постійні конфлікти між вищими органами державної влади в Україні останнього десятиліття наочно показали відсутність ефективного юридичного механізму забезпечення дії системи стримувань і противаг у законодавстві нашої держави. Як наслідок, питання необхідності конституційної реформи юридичних основ взаємовідносин Президента, парламенту та уряду стали цілком очевидними. Як справедливо зазначила Т. Б. Купченко, однією з науково-теоретичних та практичних проблем побудови оптимальної моделі взаємовідносин між вищими органами державної влади в Україні та їх взаємодії,

яка постійно привертає увагу політиків, науковців та громадськості, є також механізм реалізації положень Конституції України щодо контрасигнації актів Президента України [6, с. 76]. Тому абсолютно виправданою є точка зору, що відмова від інституту контрасигнації [17, с. 17] тільки посилила б роль Президента [18, с. 83–84] у системі взаємовідносин між гілками влади, що аж ніяк не відповідає політичному вектору реформ в Україні сьогодні [3]. До того ж нинішня юридична невизначеність статусу чинності актів Президента України, не скріплених відповідними підписами, тільки підвищує актуальність обраної тематики.

Загалом контрасигнування (від. лат. *contra* – проти і *signare* – позначати, засвідчувати печаткою) полягає у скріпленні підписом глави уряду або уповноваженим на це членом уряду акта глави держави [6, с. 76].

Контрасигнація – правовий інститут, сутність якого полягає в тому, що особа (прем'єр-міністр або міністр), яка скріпила своїм ім'ям акт глави держави, бере на себе політичну і юридичну відповідальність за цей акт, а глава держави персональної відповідальності не має. Наявність інституту контрасигнації свідчить про певну залежність глави держави від уряду, який, у свою чергу, несе політичну відповідальність перед парламентом [7, с. 343].

Варто зазначити, що у науковій літературі до сьогодні відсутня єдина точка зору щодо правової природи цього інституту. Зокрема, Д. Ю. Приймак вважає, що інститут контрасигнації є елементом, що підсилює відповідальність уряду [12, с. 17]. У свою чергу, Т. Б. Купченко спробувала розвинути таку точку зору і розглянула інститут контрасигнатури як юридичну форму покладення відповідальності за акти глави держави на голову або членів національного уряду [6, с. 77].

Іншої точки зору дотримується Н. А. Філіппова, на думку якої дійсний правовий зміст інституту контрасигнатури полягає не в перенесенні відповідальності за акти глави держави на контрасигнуючу посадову особу, а в розмежуванні (поділі) функцій і повноважень виконавчої влади [16, с. 271]. Нарешті, оригінальну думку висловила Н. Г. Плахотнюк, відповідно до якої

цей інститут є засобом впливу голови уряду на набрання чинності актами глави держави у межах повноважень, перелік яких конституційно визначений [10, с. 7].

Не вдаючись до оцінки висловлених точок зору, варто констатувати, що в сучасній Україні контрасигнація існує в умовах функціонального дуалізму виконавчої влади, оскільки за Президентом України закріплені певні функції та повноваження виконавчої влади. Причому деякі російські науковці вважають, що позитивний ефект інституту контрасигнації можливий лише у випадку дійсно дуалістичної системи організації виконавчої влади з ефективним поділом функцій і відповідальності між Президентом і головою уряду [5, с. 36]. Однак проблематика функціонування контрасигнації в Україні полягає в тому, що процедура контрасигнування не відповідає класичному уявленню теорії конституційного права про неї.

Особливості «українського» варіанта контрасигнації полягають у такому. По-перше, в Україні не існує офіційного тлумачення терміна «контрасигнатура», бо він не вживається у чинному законодавстві взагалі [8]. Чинна редакція Основного Закону передбачає тільки, що акти Президента України, видані ним у межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 частини першої статті 106 Конституції України [4], скріплюються підписами Прем'єр-міністра України і міністра, відповідального за акт та його виконання.

Як зазначає П. Шляхтун, в Україні інститут контрасигнації зазнав дивовижних метаморфоз. Спершу він мав суто формальний характер: цілком залежні від Президента Прем'єр-міністр і міністри скріплювали своїми підписами будь-які його акти. Після конституційної реформи відносно незалежний від глави держави уряд В. Ф. Януковича заявив про своє право утримуватися від контрасигнації у разі незгоди із змістом акта. Це право було закріплене у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» від 21 грудня 2006 р. (Відомості ВРУ, 2007, № 11, ст. 94) [13]. Однак Президент сприйняв даний закон як обмеження його конституційних повноважень, і 16 травня 2008 р. пропрезидентська демократична коаліція у ВР за участю Блоку

Юлії Тимошенко ухвалила новий Закон «Про Кабінет Міністрів України» (Відомості ВРУ, 2008, № 25, ст. 241), в якому цих і подібних «обмежень конституційних повноважень» Президента не залишилося. Більше того, постійні політичні дискусії призвели до того, що як попередній Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. № 2591, так і чинний Закон від 19.04.2014 р. № 794 у ч. 3 ст. 25 закріпив положення про те, Прем'єр-міністр України і міністр, відповідальний за акт Президента України, виданий Президентом України в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21, 23 частини першої статті 106 Конституції України, та за виконання такого акта, зобов'язані скріпити його своїми підписами у п'ятиденний строк з дня надходження акта для скріплення.

Вважаємо, що зазначене положення Закону дає змогу сьогодні не погодитися з точкою зору Т. Б. Купченко, що недотримання встановлених Конституцією України вимог щодо скріплення визначеного Конституцією України кола актів Президента України Прем'єр-міністром та відповідальним міністром має тягнути за собою відповідні юридичні наслідки у вигляді можливості визнання неконституційними актів, виданих з порушенням вимог Основного Закону. Вважаємо, що оскільки Закон визначає прямий обов'язок скріплювати визначене коло актів Президента відповідними підписами урядовців, то і визнавати подібні акти неконституційними з мотивів їх відсутності не є виправданим. Не складно уявити ситуацію, за якої Прем'єр-міністр чи міністр відмовляться підписати відповідний Указ Президента України всупереч вимогам Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Більше того, глибина цієї проблеми полягає в тому, що як Конституція України, так і Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (пункти 3, 4 § 106), містять положення про відповідальність міністра за виконання акта Президента. Однак, на нашу думку, ці положення є неприйнятними хоча б тому, що при наявності передбаченого Законом України «Про Кабінет Міністрів України» прямого обов'язку скріплення акта



Президента зазначеним міністром відповідальність за його виконання виникати у відповідного міністра взагалі не може. Більше того, висновки Міністерства юстиції України, що можуть направлятися Адміністрації Президента, відповідно до чинної процедури скріплення підписами актів Президента України, не мають жодного обов'язкового юридичного значення для глави держави.

На думку вітчизняних вчених, інституту контрастигування в Україні відводиться двояка роль: по-перше, контрастигування дозволяє урядові мати свою думку щодо актів Президента України, які підлягають контрастигуванню, по-друге, у випадку збігу їхніх позицій знімає з Президента його власну відповідальність за реалізацію його указів і розпоряджень [11, с. 142]. Однак за нинішніх умов виникає парадоксальна юридична ситуація – міністр не може мати власної думки щодо актів Президента, однак відповідальність нести за їх виконання повинен.

Безумовно, зазначене свідчить про те, що нинішня процедура контрастигації має скоріше характер візування актів глави держави, а не їх контрастигування [10, с. 12]. Однак із цього приводу є навіть і кардинальніші точки зору. Так, О. Совгіря вважає, що існуюче формулювання Закону через обов'язок контрастигування акта не відповідає статті 106 Основного Закону, де контрастигування визначене як повноваження, а не обов'язок [14, с. 68].

Зазначена проблема може бути вирішена двома шляхами: 1) внесенням змін до Закону, відповідно до яких виключити обов'язок скріплення акта Президента; 2) звернення до Конституційного Суду з метою визнання положення Закону неконституційним. Слід зазначити, що українська конституційна практика мала досвід вивчення Конституційним Судом зазначених обставин. Однак остаточна оцінка єдиним органом конституційної юрисдикції положень Конституції та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» так і не надавалася [15; 9].

Викладене свідчить про те, що сьогодні норми законодавства України, які стосуються питання контрастигації актів

Президента України, мають численні юридичні недоліки, які як породжували, так і породжуватимуть численні суперечки. Однак зазначене дає В. Авер'янову повноцінне право говорити про те, що інститут контрасигнації (скріплення підписом) актів глави держави є рівною мірою як правовим, так і політичним елементом відносин Кабінету Міністрів України і Президента України [2, с. 294].

#### Список використаних джерел

1. Великий енциклопедичний юридичний словник [Текст] / за ред. Ю. С. Шемшученка. — К. : ТОВ «Юрид. думка», 2007. — 992 с.
2. Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. — 668 с.
3. Для широкого обговорення. Проект Концепції внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс] : сайт CAU.in.ua/ дата звернення: 28 січня 2014 р. — Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/news/id/dlja-shirokogo-gromadskogo-obgovorennja-792/>.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
5. Кузнецов, И. В. Политическая институционализация разделения властей в современной России [Текст] : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Кузнецов Игорь Иванович ; ГОУ ВПО [Сарат. гос. ун-т им. Н. Г. Чернышевского]. — Саратов, 2010. — 48 с.
6. Купченко, Т. Б. Правовий механізм контрасигнації актів Президента України [Текст] / Т. Б. Купченко // Наук. зап. Ін-ту законодавства Верхов. Ради України. — 2013. — № 1. — С. 76–80.
7. Малкіна, Г. М. Інститут контрасигнатури у системі способів реалізації політичної відповідальності: світовий та український досвід [Текст] / Г. М. Малкіна // Гілея. Історичні науки. Філософські науки. Політичні науки : наук. вісн. : зб. наук. пр. / Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, Укр. АН. — К. : Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2010. — Вип. 36. — С. 342–347.
8. Нагорняк, І. Інститут контрасигнатури в Україні та за кордоном [Електронний ресурс] / І. Нагорняк. — Режим доступу: <http://int-konf.org/konf082013/472-nagornyak-nstitut-kontrasiognaturiv-ukrayin-ta-za-kordonom.html>.
9. Офіційний сайт Конституційного Суду України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/index>; Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.

10. Плахотнюк, Н. Г. Інститут президентства в Україні: конституційно-правовий аспект [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Н. Плахотнюк ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : [б. в.], 1999. – 20 с.
11. Плахотнюк, Н. Г. Повноваження Президента України як основний елемент інституту президентства в Україні [Текст] / Н. Г. Плахотнюк // Вісн. Укр. акад. держ. упр. – 1998. – № 1. – С. 138–146.
12. Приймак, Д. Ю. Конституційно-правовий статус председателя Правительства Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Д. Ю. Приймак. – Ростов н/Д, 2008. – 24 с.
13. СНО в контексте европейского конституционализма [Електронний ресурс] : сайт 2000.net.ua / дата звернення: 30.01.2009. – Режим доступу: <http://2000.net.ua/2000/fofum/45387>.
14. Совгиря, О. Інститут контрасигнування актів глави держави в Україні: права природа та проблеми законодавчого регулювання [Текст] / О. Совгиря // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Юрид. науки / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К. : Київ. ун-т, 2010. – № 85. – С. 66–69.
15. Ухвала Конституційного Суду України від 30 червня 2011 року № 21-у/2011 у справі № 2-22/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csu.gov.ua/uk/index>; <http://zakon.rada.gov.ua/>.
16. Филиппова, Н. А. Інститут контрасигнатури и конституционные гарантии автономии правительств в постсоветских государствах [Текст] / Н. А. Филиппова // Политическая экспертиза. – 2006. – Т. 2. – № 2. – С. 268–279.
17. Харченко, О. Президент виступає за скасування інституту контрасигнації [Текст] / О. Харченко // УНІАН Право. – 2009. – № 7 (41). – С. 17.
18. Шаповал, В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс [Текст] : підручник / В. М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 472 с.

*Стаття надійшла 16 січня 2014 р.*

**С. В. Болдырев**

**Институт контрасигнации как средство взаимодействия Президента и правительства Украины: проблемы и перспективы**

*Рассмотрены актуальные вопросы, связанные с юридическими аспектами взаимодействия Президента Украины и правительства через механизм контрасигнации, проанализировано действующее законодательство*

ство, регулирующее процедуру скрепления актов главы государства Премьер-министром и ответственным министром, предложены пути решения ряда проблемных вопросов, связанных с функционированием института контрассигнатуры в Украине.

**Ключевые слова:** акты Президента Украины, контрассигнация, визи́рование актов главы государства.

**S. V. Boldirev**

### **The institute of the countersign as a means of interaction of the president and the government of Ukraine: problems and prospects**

*In this article the author considers institute countersign as an important mechanism of interaction between the President and the Cabinet of Ministers of Ukraine. Attention is paid to the views of various scholars that define the essence of the relationship countersigning authorities, and stressed that this institute is an important political element in ensuring the efficient operation of the executive branch in the country.*

*According to the research, the author adopted conclusions that the current procedure for binding acts of the President by the Prime Minister and the Minister responsible is not countersign in the sense in which it is in many other countries. In particular, there is the fact that as the Constitution of Ukraine and other constitutional laws of our country do not contain many provisions under which the countersignature of performing the necessary tasks between the President and the Government. In particular they should include, provisions relating to direct determination of the degree of binding signature acts of the Prime Minister and the Minister and the impact of the acts of the President in the absence of the necessary signatures.*

*In addition, the author notes the fact that under current constitutional law, it follows that the Minister can not have an opinion about the President act, but he is responsible for their executing. What, therefore, once again highlights the inadequacy of this institution in our legal system.*

*Finally, the researcher draws attention to the perspective of those scholars who justify that provisions of the Law «On the Cabinet of Ministers of Ukraine» are unconstitutional.*

*In view of our study, the author proposes several conceptual ways of solving problems in the functioning counterfeit signatures: 1) amendments to the Act under which the obligation binding act of the President shall be deleted; 2) an appeal to the Constitutional Court in recognition provisions of the Act unconstitutional.*

*It should be noted that the Ukrainian constitutional practice has experience in studying the Constitutional Court these circumstances. However, the final assessment of the sole body of constitutional jurisdiction of the Constitution and the Law «On the Cabinet of Ministers of Ukraine» has not provided.*

**Keywords:** *acts of the President of Ukraine, countersigning, approval acts of the President.*

---

**І. В. Яковюк**, доктор юридичних наук, заступник директора НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## **Європейський Парламент: динаміка правового статусу**

---

*Стаття присвячена розгляду еволюції правового статусу Європейського Парламенту, аналізу його місця й ролі в інституційному механізмі Європейського Союзу.*

**Ключові слова:** європейська інтеграція, Європейський Союз, Європейський Парламент, інституційний механізм ЄС.

Інституційний механізм сучасного Європейського Союзу складається із семи інститутів, перше місце серед яких посідає Європейський Парламент (ст. 13 Договору про Європейський Союз (Лісабонська редакція)). Щоправда, такий припис не вказує на реальне місце Європарламенту в інституційному механізмі, як і не означає, що формально перше місце він посідає завжди<sup>1</sup>. Створення Європейського Парламенту, який обирається безпосередньо громадянами ЄС, виокремлює Євросоюз з-поміж інших міждержавних об'єднань. У цьому зв'язку слід зазначити, що хоча європейська інтеграція розглядається у значному масиві наукових робіт, розробкою правового статусу Європарламенту займається обмежене коло правників [23; 18;

---

<sup>1</sup> У Договорі про заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі (ст. 7) Загальна асамблея в ієрархії інститутів посідала друге місце.

13; 12; 1; 6; 4], що зумовлює актуальність проведення аналізу його місця і ролі в інституційному механізмі ЄС.

Серед головних завдань, що поставили перед ЄС протягом останніх десятиріч, було посилення демократичних засад у його організації. У цьому зв'язку слід підкреслити, що саме Європейський Парламент є тим інститутом, з діяльністю якого пересічні європейці пов'язують свої сподівання як у питанні залучення Союзу до реалізації своїх потреб, так і щодо його подальшої легітимації в душі класичних європейських демократичних традицій.

Європарламент – це інститут, правовий статус і повноваження якого зазнали найбільш значних змін. Поглиблення інтеграції обумовило пошук оптимальної моделі інституту, який би міг максимально забезпечити безпосередній і постійний правовий зв'язок між громадянином і Союзом, у результаті якого відбулися зміни правового статусу Парламенту, про що свідчить його трансформація з органу міжпарламентського співробітництва держав-членів у представницький інститут парламентського типу [2, с. 218; 4, с. 6].

Визначаючи Європейський Парламент як представницький орган народів об'єднаної Європи, важко уникнути його порівняння з національними парламентами. Місце і роль Європарламенту в його інституційному механізмі зумовлені саме його представницьким характером. Слід зазначити, що на кожному етапі інтеграції його законодавчі функції поступалися за обсягом аналогічним функціям національних парламентів.

Хоча Європарламент іменується «парламентом», але насправді скоріше нагадує нижню палату національного парламенту [3, с. 280; 10, с. 62–64], тоді як Раду прийнято розглядати як аналог верхньої палати. Однак таке порівняння є умовним, адже Парламент і Рада *de jure* залишаються формально самостійними інститутами, а не частинами (палатами) певного єдиного органу. Повноваження Європарламенту як «нижньої палати» законодавчого органу значно поступаються за обсягом нижній палаті національних парламентів, що, у свою чергу, не дає підстав ототожнювати їх. Це пов'язано з тим, що процес прийняття рішень в ЄС зосереджений у межах інституційного

трикутника: Комісія – Рада – Парламент. При цьому в законодавчому процесі пальма першості традиційно належала Раді. У результаті реальні повноваження в законодавчій сфері були передані міжурядовій за своєю правовою природою Раді, тоді як Загальну асамблею наділили лише консультативними і дорадчими повноваженнями. Однак поглиблення інтеграції вимагало посилення наднаціонального характеру Співтовариств, отож щоразу, коли вносилися зміни до змісту установчих договорів, відбувалося певне посилення ролі Парламенту в цьому трикутнику.

Правовий статус Європарламенту зумовлений юридичним закріпленням принципу інституційної рівноваги (інституційного балансу), що іманентно властивий політико-правовій природі Євросоюзу. Закріплені в установчих договорах повноваження інститутів і органів ЄС, а також форми та принципи співпраці між ними становлять основу горизонтального поділу компетенції, що власне і є проявом принципу інституційного балансу. Цей баланс не є незмінним, інакше еволюція правового статусу Європарламенту, як, зрештою, й інших інститутів і органів, була б неможливою.

Попередницею Європарламенту в його нинішньому варіанті була Загальна асамблея ЄСВС. Термін «асамблея» був використаний для позначення аналогічних органів у створених у 1957 р. ЄЕС та Євроатому. Під час підписання Римських договорів було вирішено не створювати в кожному співтоваристві окрему асамблею, а мати загальний орган, який офіційно став називатися Європейська парламентська асамблея. Хоча депутати Асамблеї в 1962 р. прийняли рішення про зміну назви на «Європейський Парламент», проте в офіційних документах Співтовариств вона почала вживатись лише після набрання чинності ЄСА.

Заснування Асамблеї було обумовлене необхідністю демократизації Європейських співтовариств, діяльність яких опинилася поза контролем національних парламентів. Крім того, спочатку засідання Асамблеї проходили не в рамках приналежності депутатів до відповідної політичної групи, а на основі національних фракцій, і лише в 1953 р. цей порядок було зміне-



но. Отже, у випадку із Загальною асамблеєю мала місце квазі-парламентська модель представництва. Указана практика суперечила ДЄСВС, ст. 20 якого передбачала, що Асамблея має складатися з представників народів держав-членів. У цій ситуації Європейська парламентська асамблея була зацікавлена в тому, щоб її формування відбувалося відповідно до порядку, передбаченого установчими договорами. Позицію Парламенту в дискусії з цього питання посилив ДЄЕС, який у ч. 3 ст. 138 закріпив норму, згідно з якою Парламентська асамблея мала розробити положення про проведення виборів шляхом загального прямого голосування на підставі єдиної для всіх держав-членів процедури, а Рада мала одностайно схвалити відповідні пропозиції та рекомендувати їх для застосування державам-членам. Парламентська асамблея в 1969 р. підготувала проект Конвенції, що регламентувала проведення прямих виборів. Попри компромісний характер проект Конвенції не був підтриманий Радою. Відмова національних урядів від її підписання була обумовлена позицією Ш. де Голя та інших політиків, які не бачили сенсу в запровадженні процедури прямих і загальних виборів до Асамблеї в ситуації, коли її повноваження залишилися доволі обмеженими.

Повноваження Загальної асамблеї із самого спочатку зводилися до здійснення незначного контролю за діяльністю Вищого керівного органу та загального нагляду за окремими сферами діяльності ЄСВС. Ситуація почала змінюватися після підписання Римських договорів, в яких передбачалося, що Рада до прийняття рішення по проекту нормативно-правового акта, що був підготовлений Комісією, мала провести консультацію з Асамблеєю й отримати від неї резолюцію.

Європарламент прагнув підняти свій статус в інституційній системі Співтовариств або шляхом укладення угод з іншими інститутами [25, с. 27–40], або шляхом тлумачення на свою користь установчих договорів. Прагнення Європарламенту посилити свої позиції, з одного боку, і усвідомлення державами-членами необхідності зміцнювати наднаціональний характер об'єднання заради підвищення ефективності його функціонування – з другого, призвели до того, що Рада в березні 1960 р.

в односторонньому порядку поширила дію консультативної процедури на всі важливі проблеми Європейського Співтовариства. Так, було започатковано практику так званих «добровільних консультацій», яку Рада в подальшому погодилася поширити на ті випадки, які відповідно до установчих договорів не вимагали проведення консультацій з Парламентом. У 1964 р. Рада посилила позиції Європарламенту в нормотворчому процесі шляхом поширення консультації за межі так званих «важливих проблем», не визначивши при цьому нових меж для їх застосування. У результаті в середині 1970-х рр. Рада проводила консультації з Парламентом майже з усіх законодавчих пропозицій, підготовлених Комісією, а також за своєю ініціативою запровадила практику надання пояснень того, чому зауваження Парламенту не були нею враховані. Прикладу Ради послідувала і Комісія, яка почала направляти всі службові документи не тільки Раді, але й Парламенту. Хоча така практика не отримала нормотворчого закріплення, проте продовжувала існувати і з часом стала звичною для взаємовідносин у трикутнику: Рада – Європарламент – Європейська комісія.

У західній літературі виокремлюють вісім ключових подій у процесі еволюції статусу Європарламенту [19, с. 294–307]. Не вдаючись до їх детальної характеристики, визначимо їх з метою з'ясування того, що саме сприяло розвиткові цього інституту.

1. Початок змін у повноваженнях Європарламенту пов'язують із прийняттям бюджетних договорів 1970 та 1975 рр., завдяки чому він отримав можливість впливати на формування бюджету Співтовариств. Цей крок призвів до обмеження повноважень національних парламентів у питанні формування бюджету Співтовариств. Розширення його повноважень у бюджетній сфері означало, що за Співтовариствами визнається право на існування власних ресурсів. Західні дослідники вважають, що саме з цього періоду починається поступова «емансипація» Європейського Парламенту.

У цей же період активно обговорюється питання запровадження прямих виборів до Європарламенту. Так, у комюніке Гаазького саміту 1972 р. було вказано, що Рада продовжить вивчати питання щодо запровадження прямих виборів до

Парламенту, а на Паризькому саміті 1972 р. голова Комісії С. Мансхольт наголосив на необхідності просуватися в напрямі до Парламенту, що обирається прямими виборами при загальному голосуванні [21], що, правда, ця позиція не отримала закріплення в підсумковій декларації [22].

2. Наступний крок у процесі розширення повноважень Європарламенту також пов'язаний із бюджетним договором 1975 р., який запровадив погоджувальну процедуру, що вимагала отримання згоди від Парламенту під час ухвалення Радою нормативно-правових актів у певних сферах. При цьому за Радою залишалося «останнє слово» у законодавчому процесі.

3. Принципового значення для зміни правового статусу Європарламенту набула процедура проведення загальних і прямих виборів, яку було ухвалено у 1974 р. і яка вперше була реалізована у 1979 р. Показово, що під час роботи саміту було ухвалено рішення про те, що проведення перших прямих виборів до Європарламенту має збігтися із запровадженням європейського паспорта [27, с. 10], що сприятиме ідентифікації громадян Співтовариств як європейців.

4. Важливою подією в процесі зміцнення позицій Європарламенту стало ухвалення в 1980 р. Європейським Судом справедливості рішення у справі *Roquette Frères*, яким він скасував ухвалений Радою регламент, оскільки його було прийнято без необхідного в цьому випадку консультативного висновку Парламенту [15, с. 3333]. Таким чином була підтверджена обов'язковість його участі в процесі прийняття законодавчих актів у визначених установчими договорами сферах.

5. Чергове розширення повноважень Парламенту забезпечило підписання ЄЄА, який запровадив процедуру співпраці, що передбачила необхідність проведення другого читання у Парламенті під час консультацій щодо проекту нормативного акта та процедуру надання згоди Європарламентом на прийняття нових членів ЄС і укладення угод про асоціацію. До цього етапу слід віднести ще одну подію, яка хоча і не згадується авторами періодизації, проте логічно і хронологічно з ним пов'язана. Після підписання ЄЄА Суд виніс рішення у справі *Les Verts* [16, с. 1339], в якому обґрунтував можливість оскарження актів

Європарламенту, і рішення у справі Chernobyl [14, с. I-2041], в якому визнав за Парламентом право на оскарження актів інших інститутів Співтовариств. В умовах існування певних прогалин у праві ЄС Суд правосуддя визнав за Парламентом статус повноцінного суб'єкта судового провадження з оскарження актів інститутів ЄС (ст. 263 ДФЄС (колишня ст. 230 ДЄС)).

6. Принципове значення для розвитку статусу Європарламенту мав Маастрихтський договір, який запровадив процедуру співпадаючого рішення та розширив існуючі повноваження Парламенту, що сприяло його перетворенню на неодмінну складову законодавчої влади Союзу: «Європейський Парламент більше не є суто консультативним органом, а перетворився на орган, покликаний відігравати визначальну роль у законотворчому процесі Співтовариства» [7, с. 254–255]. Розширення повноважень Європарламенту в цей період супроводжувалося застереженням зі сторони Суду ЄС, згідно з яким неприпустимо, аби Парламент зловживав своїми правами. Суд зазначив, що прерогативи одного інституту не повинні перешкоджати виконанню функцій іншими інститутами, а також досягненню цілей ЄС [17, с. I-11453].

7. У 1999 р. набув чинності Амстердамський договір, який збільшив кількість напрямів європейської політики, в яких бере участь Європарламент: якщо раніше його повноваження поширювалися на п'ятнадцять напрямів, то після набуття чинності Амстердамським договором – на тридцять вісім. Договір розширив правові підстави застосування процедури співпадаючого спільного рішення та забезпечив юридичну обов'язковість рішення Європарламенту щодо майбутнього нормативно-правового акта.

8. Згідно з Лісабонським договором Європарламент виступає представником не народів держав-учасниць, а громадян Союзу (ст. 14 ДЄС). Парламент стає обов'язковим учасником законодавчого процесу у межах інституційного трикутника: Комісія – Рада – Європарламент. На сьогодні Парламент несе рівну з Радою відповідальність за якість законодавства. Нова роль Парламенту базується на розширеній процедурі співпадаючого рішення (статті 289 і 294 ДФЄС), завдяки чому досягається одна

із цілей Лісабонських реформ – наближення законодавчого процесу до загальноприйнятих демократичних стандартів. Крім того, Європарламент також отримав певні права у сфері здійснення контролю за Комісією, що робить його більш схожим на національні законодавчі органи; у Парламенті також зросли повноваження щодо впливу на структуру та зміст бюджету ЄС. І останнє – зазнала змін структура та організація самого Парламенту. Сьогодні статус Європарламенту, його склад, порядок організації та формування регулюються у ст. 14 ДЄС, статтях 223–234 ДФЄС, які деталізуються у Регламенті Парламенту та щорічній Програмі його діяльності. На особливу увагу заслуговує Регламент. Проект Регламенту розробляється Парламентом, але затверджується Радою, яка виносить рішення кваліфікованою більшістю голосів після отримання висновку Комісії. Це переконливо доводить, що Європарламент не є аналогом національного парламенту.

Наведена періодизація і система чинників, що обумовлювали поетапні зміни правового статусу Європарламенту, становлять інтерес, оскільки доводять справедливість висновку С. Нінатті, яка назвала процес еволюції повноважень Парламенту і їх закріплення в установчих договорах та судовій практиці «парламентаризацією» інституційного балансу [24, с. 40]. Разом з тим вказану періодизацію важко назвати досконалою, оскільки вона не враховує наведені нами фактори і події, що також впливали на розширення повноважень, а відтак і посилення ролі Парламенту як до 1970 р., так і пізніше.

Договір про Європейський Союз (ст. 14) визначає, що в Європарламенті депутати представляють не окремі держави-члени, а всіх громадян Союзу, унаслідок чого вони не пов'язані наказами своїх виборців, не можуть бути відкликані і голосують відповідно до своєї совісті й переконань. Їх кількість становить 750 депутатів та Голова. Представництво громадян є дегресивно-пропорційним з мінімальним порогом із шести представників від держави-члена. Жодна держава-член не може отримати більше 96 місць. Членів Європарламенту обирають строком на п'ять років на засадах прямого загального виборчого права шляхом вільного таємного голосування. Правом обирати і бути

обраним громадяни Союзу наділяються незалежно від місця їх проживання на території ЄС. Порядок здійснення права обирати і бути обраним встановлюється Радою, що приймає рішення одностайно за пропозицією Європейської комісії і за згодою Європарламенту. Крім ДЄС порядок формування Парламенту закріплений в Акті про вибори представників в Асамблею шляхом загального прямого голосування від 20 вересня 1976 р.

Критична оцінка представницького характеру Європарламенту [11, с. 358–362] передбачає аналіз його повноважень. Слід погодитися з В. І. Муравйовим, який стверджує, що Європарламент ще не став справжнім парламентом [8, с. 127], оскільки його законодавчі, контрольні та бюджетні повноваження залишаються обмеженими.

В ЄС законодавчі повноваження реалізуються через систему трьох інститутів: Комісія – Рада – Європарламент. Роль останнього у цьому трикутнику відповідно до Лісабонського договору значно посилилася, хоча Рада не втрачає своєї ключової позиції у законодавчому процесі. Це стосується і Комісії, яка продовжує залишатися головним ініціатором прийняття законодавчих актів ЄС. Зміни, внесені Лісабонським договором, торкнулися не стільки перебігу законодавчої процедури, скільки розширення кількості сфер, у яких рішення або постанови ухвалюються Європарламентом і Радою разом за пропозицією Комісії (ст. 294 ДФЄС). Передбачається, що відповідно до загальної законодавчої процедури будуть ухвалюватися 90% законодавчих актів ЄС. Решта актів ухвалюватимуться в рамках спеціальної законодавчої процедури, яка є іншою формою співпраці Парламенту і Ради. Згідно з ч. 2 ст. 289 ДФЄС ухвалення регламентів, директив або рішень, яке здійснюється або Європарламентом за участю Ради, або Радою за участю Європарламенту, є спеціальною законодавчою процедурою. Існуючі нині загальна та спеціальна законодавчі процедури замінили собою закріплені у Маастрихтському договорі процедури консультацій, співробітництва, спільного прийняття рішень та процедуру згоди. Це не означає, що окремі форми участі Європарламенту повністю зникають. Навпаки, вони охоплюються тими процедурами, що передбачені установчими договорами у новій редакції [11, с. 364].

Крім розширення кола питань, прийняття рішень з яких обов'язково передбачає отримання згоди Європарламенту, Лісабонська угода посилила демократичність процесу прийняття рішень в ЄС. Підвищення ролі Європарламенту в процесі прийняття рішень робить цю інституцію настільки важливою, що її внутрішня діяльність та відносини з іншими інститутами повинні бути максимально відкритими. Тому питання реалізації загальної законодавчої процедури зберігає свою актуальність, особливо щодо порядку досягнення згоди між інститутами ЄС та часу, який для цього може вимагатися. Однак необхідно зазначити, що загальна законодавча процедура хоча й ефективна з точки зору її реалізації, та одночасно, на жаль, не дає можливості проводити громадські дискусії про зміст законодавства. Тому якщо метою Європарламенту є встановлення тісного зв'язку з громадянами ЄС, то він все ж таки повинен спробувати переорієнтуватися з неформальних зустрічей із представниками Комісії та Ради на більшу відкритість своєї роботи в тих випадках, коли на порядку денному стоять важливі і спірні питання.

Порівняно із Маастрихтським договором значно посилилася роль Парламенту у бюджетній, фінансовій сфері, що є додатковим свідченням «схожості» цього органу із національними парламентами. Одночасно існування автономного, майже незалежного від держав-членів бюджету говорить про наявність «державницьких» рис у правовій природі Союзу.

Бюджетний процес характеризується високим рівнем співпраці у формі тріалогів (між Комісією, Радою та Європарламентом) та засідань узгоджувальних комітетів, що було юридично закріплено Міжінституційною угодою 1999 р. [26, с. 267]. Відповідно до ст. 314 ДФЕС річний бюджет Союзу встановлюється Європарламентом та Радою, які діють згідно зі спеціальною законодавчою процедурою. Хоча проект бюджету готує Комісія, Європарламент має право його змінювати, йому належить останнє слово у прийнятті (або відхиленні) бюджету (ст. 314 ДФЕС). Якщо Парламент відхиляє бюджет, процедура прийняття останнього починається спочатку. Європарламент одночасно залучений і до процесу прийняття актів, що стосу-

ються системи власних ресурсів. Як зазначено у ст. 311ДФЄС, після проведення консультацій з Європарламентом і одностайно з ним Рада, діючи згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, ухвалює рішення, що встановлює положення стосовно системи власних ресурсів Союзу, а також щодо заходів з їх реалізації. Так само Рада, діючи згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, ухвалює регламент, що встановлює багаторічну фінансову програму. Рада діє одностайно після отримання згоди Європарламенту, яка надається більшістю складу його членів.

Стаття 322ДФЄС передбачає обов'язкову участь Європарламенту (загальна законодавча процедура) у прийнятті регламентів щодо фінансових правил, які визначають, зокрема, процедуру, що ухвалюється для формування та виконання бюджету, представлення та проведення аудиту звітності, а також правил, що передбачають перевірку відповідальності суб'єктів фінансової діяльності, зокрема уповноважених розпорядників та бухгалтерів. Європарламент бере участь у визначенні методів та процедури, за допомогою яких надходження до бюджету, передбачені положеннями, що стосуються власних ресурсів Союзу, надаються у розпорядження Комісії, та заходів, яких слід вжити для задоволення потреб у коштах, якщо такі є.

Європарламент не лише бере участь у розробці проекту бюджету ЄС та в його прийнятті, але й разом із Радою контролює виконання кошторису. Так, Комісія щороку подає Парламенту та Раді звітність про виконання бюджету попереднього фінансового року. Комісія також направляє Європарламенту та Раді баланс активів та пасивів Союзу та подає їм оціночний звіт про фінанси ЄС, що ґрунтується на досягнутих результатах, зокрема стосовно вказівок, наданих Європарламентом та Радою. Отже, бюджетні повноваження Парламенту дають йому можливість впливати на всю політику ЄС.

Не менш важливого значення набувають контрольні повноваження Європарламенту. Серед контрольних повноважень Європарламенту найбільш вагомим є право на оголошення вотуму недовіри Комісії. З такою пропозицією може виступити кожен член Парламенту. У разі якщо вотум недовіри підтримає



подвійна більшість, усі члени Комісії колективно подають у відставку (ст. 234 ДФЕС). Хоча контрольні повноваження щодо Комісії все ще характеризуються недостатньою повнотою, оскільки Парламент не може висловити недовіру окремому члену Комісії і відправити його у відставку, усе ж на шляху до виправлення цієї ситуації вже зроблено перший крок – Парламент обирає і може відправляти у відставку шляхом винесення вотуму недовіри двома третинами своїх членів голову Комісії (ст. 17 ДЕС).

Для здійснення контрольних повноважень щодо Комісії Європарламент широко використовує інститут інтерпеляції, коли Комісія відповідає усно чи письмово на запитання, поставлені депутатами. Крім того, Парламент щорічно затверджує як програми діяльності Комісії на новий рік, так і загальні звіти про її роботу за рік, що минає (ст. 230 ДФЕС). Усі ці процедури свідчать про закладення основ політичної відповідальності Комісії перед Парламентом. Контроль Європарламенту за діяльністю Європейської ради та Ради є значно вужчим. Так, Європейська рада та Рада самі визначають процедури, відповідно до яких вони будуть заслуховуватися Парламентом (ст. 230 ДФЕС). Зокрема, правило 19 Процедури Ради передбачає можливість направляти голову або члена Ради для участі у сесіях Парламенту. Починаючи з 1960 р. голова Ради робить перед Європарламентом усний звіт про діяльність очолюваного ним органу за рік, що минув. Щодо Європейської ради, то вона зобов'язана інформувати Європарламент про хід своїх засідань та надавати йому щорічний письмовий звіт про результати своєї діяльності.

Європарламент наділений повноваженнями проводити розслідування: на вимогу чверті його членів він може створити тимчасову слідчу комісію для того, щоб, не перешкоджаючи реалізації повноважень інших компетентних інститутів та органів, перевірити, чи мав місце факт правопорушення або порушення порядку управління під час застосування права ЄС (ст. 226 ДФЕС). Слідчі комісії, які виявляють нові факти та привертають увагу громадськості до певних аспектів діяльності інститутів ЄС, є одним із механізмів реалізації контрольної

функції Парламенту. Розглядаючи механізми парламентського контролю та розширення впливу громадян ЄС на процес прийняття рішень у Союзі, слід зазначити, що він реалізується, по-перше, через подання індивідуальних та колективних петицій (право на петицію мають фізичні та юридичні особи ЄС), які підлягають обов'язковому розгляду Європарламентом, за умови якщо ця петиція стосується питань компетенції Союзу; по-друге, через запровадження інституту Омбудсмена і, по-третє, через запити депутатів.

Проведений аналіз засвідчує, що Європейський Парламент є інститутом, який найбільш еволюціонував у процесі поглиблення інтеграції, про що свідчить зміна порядку його формування, розширення законодавчих, контрольних, бюджетних і зовнішньополітичних повноважень. При цьому він має значний потенціал для свого подальшого розвитку, оскільки є єдиною серед інституцій Союзу, легітимність якої забезпечується безпосереднім волевиявленням громадян ЄС, інтереси яких він покликаний відображати і реалізовувати у політиці інтеграційного об'єднання.

#### Список використаних джерел

1. Батурич, Ю. М. Європейський парламент в політико-правовому механізмі союзу [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. М. Батурич. – М., 1985. – 18 с.
2. Грицяк, І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади [Текст] / І. А. Грицяк. – К. : К. І. С., 2006. – 398 с.
3. Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К. І. С., 2006. – 696 с.
4. Довгань, В. М. Правовий статус Європейського Парламенту в системі органів Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Довгань Віктор Миколайович. – Л., 2006. – 197 с.
5. Європейський Союз: основопологаючі акти в редакції Лиссабонського договору з коментаріями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 698 с.
6. Ерохов, С. В. Європейський парламент [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ерохов Сергей Викторович. – М., 1995. – 128 с.
7. Право Європейського Союзу [Текст] : учебник / С. Ю. Кашкин (ред.). – М. : Юристъ, 2003. – 925 с.
8. Право Європейського Союзу [Текст] : підручник / за ред. В. І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.

9. Степанян, А. Ж. Правовое регулирование выборов в рамках Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Степанян Армен Жоресович. – М., 2008. – 204 с.
10. Топорнин, Б. Н. Европейское право [Текст] / Б. Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 1998. – 456 с.
11. Яковюк, І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз [Текст] / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 760 с.
12. Abélès, M. La vie quotidienne au Parlement Européen [Text] / M. Abélès. – P. : Hachette, 1992. – 443 p.
13. Burban, J.-L. Le Parlement Européen [Text] / J.-L. Burban. – P. : P. U. F., 1991. – 127 p.
14. Case 70/88, European Parliament v Council (Chernobyl) [Text] // European Court Reports. – 1990. – P. I-2041.
15. Case 138/79, SA Roquette Freres v Council of the European Communities [Text] // European Court Reports. – 1980.
16. Case 294/83, Parti écologiste «Les Verts» v European Parliament [Text] // European Court Reports. – 1986.
17. Case 491/01, Imperial Tobacco Limited v Secretary of State for Health [Text] // European Court Reports. – 2002. – P. I-11453.
18. Cook, Ch. The first European elections [Text] : A handbook and guide / Ch. Cook, M. Francis. – London, 1979. – 171 p.
19. Corbett, R. The European Parliament [Text] / R. Corbett, Fr. Jacobs and M. Shackleton. – 3<sup>th</sup> Edition. – John Harper Publishing, 2003. – Pages: xv+363 p.
20. European Parliament, Resolution on the adoption of a draft convention introducing elections to the European Parliament by direct universal suffrage (14 January 1975) [Text] // Official Journal of the European Communities (OJEC). 11.02.1975. – № C. 32. – P. 15.
21. Historical Archives of RU, EN 382, Statement by Sicco Monsholt, 19 October 1972.
22. Historical Archives of RU, EN 931, Text of final declaration.
23. Manzanar'es, H. Le Parlement Еигорѳеп [Text] / H. Manzanar'es. – P. : Berger-Levrault, 1964. – 241 p.
24. Ninatti, S. How Do Our Judges Conceive of Democracy? The Democratic Nature of the Community Decision-Making Process Under Scrutiny of the European Court of Justice [Text] / S. Ninatti // Jean Monnet Working Paper. – 2003. – Vol. 10.
25. Parlement européen; Direction générale de la documentation parlementaire et de l'information. Pour l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct [Text]. – Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, Septembre 1969. – P. 27–40.
26. Smith, J. Europe's elected Parliament [Text] / J. Smith. – Sheffield, 1999. – 280 p.

27. Statement by Georges Spénale following the Rome European Council (1 and 2 December 1975) [Text] // Bulletin of the European Communities. – 1975. – No 11. – P. 10.

*Стаття надійшла 4 лютого 2014 р.*

**И. В. Яковюк**

### **Европейский Парламент: динамика правового статуса**

*Статья посвящена рассмотрению эволюции правового статуса Европейского Парламента, анализу его места и роли в институциональном механизме Европейского Союза.*

*Ключевые слова: европейская интеграция, Европейский Союз, Европейский Парламент, институциональный механизм ЕС.*

**I. V. Yakoviyk**

### **The European Parliament: dynamics of legal status**

*The article is devoted to the review of the European Parliament legal status evolution, analysis of its place and role in the institutional mechanism of the European Union.*

*The analysis of modern theories, conceptions and approaches for understanding the process of formation of the institutional system of European Union is carried out for understanding of role and place of supranational institutes of European Union.*

*The notions of European Union institute, its basic characteristics are described, as well as the classifications of the EU institutions are introduced and the institutional mechanism, its functioning principles are specified and analyzed in the article.*

*The article deals with the characteristics of the European Parliament in the EU system of organs and institutions from the beginning of the European Integration with the Treaty of Rome and its perspectives under Treaty of Nice and Draft Constitution for Europe.*

*It is stated that legal status of the European Union is caused by the existence and legal consolidation of the principle of institutional balance. In the process of integration its legal status and powers were considerably changed. Deepening integration led to the transformation of the European Parliament from the organ of interparliamentary cooperation of the Member States into the representative institution of the parliamentary type. Gradually it changed into peculiar communicative centre of the institutional mechanism of the European Union and gained the possibility to influence decision-making in the European Union not only with the help of public opinion, but through different communicative ties with the other institutions of the EU and national governments of the Member States.*

*Author defines the following functions of the European Parliament such as legislative, budgetary and control and analyzes the legal mechanisms of the implementation the above-mentioned parliamentary functions. The role of the European Parliament in the decision-making process procedures is examined through the consultative, cooperation, co-decision and assent procedures.*

*It shall be stressed that the European Parliament plays a very important role in the enlargement process of the European Union.*

*It is emphasized that general direct elections to the European Parliament have changed the nature of the European Union from intergovernmental to supranational and have great impact on the decision-making process in the Communities.*

*The article demonstrates changes in the main powers of the European Parliament and its interaction with the Council and the European Commission in the boundaries of the legislation process in the European Union.*

*The article provides an insight into the main problem areas of the current institutional reform and the analyses of the prominent changes of the Lisbon Treaty in part of enhancing the democratic legitimacy and transparency, efficiency and effectiveness of the institutional mechanism.*

**Keywords:** *the European integration, the European Union, the European Parliament, institutional mechanism of the EU.*

---

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

**В. І. Сало**, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України;

**М. Г. Окладна**, кандидат історичних наук, доцент кафедри теорії держави і права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## Правотворча діяльність інститутів Європейського Союзу

---

*Стаття присвячена аналізу правотворчої діяльності інститутів ЄС, ролі Ради ЄС, Європейського Парламенту і Комісії у цій діяльності, а також їх взаємовідносин. У результаті проведеного дослідження визначається, яким чином і у яких сферах поєднуються наднаціональні та міжурядові риси у правотворчій діяльності інститутів ЄС.*

**Ключові слова:** *Європейський Союз, інституційний механізм ЄС, правотворча діяльність ЄС, Рада ЄС, Європейський Парламент, Європейська Комісія.*

В умовах, коли Україна визначила вступ до ЄС як стратегічний курс, особливої актуальності набувають дослідження тенденцій та наслідків державно-правового розвитку європейських країн в умовах інтеграції. Існує нагальна потреба в перевірці та узагальненні досвіду функціонування держав – членів ЄС в умо-

вах наддержавної організації для оцінки перспектив і наслідків вступу України до цієї організації. З огляду на це особливий інтерес для науковців становить проблема вдосконалення та подальшого розвитку правотворчої діяльності інститутів Європейського Союзу.

Аналіз правотворчої діяльності в Європейському Союзі наочно демонструє складність процесу європейської інтеграції і «напряму її руху», а його динаміка віддзеркалює процес становлення та еволюцію правової природи цих міждержавних утворень [3, с. 19–20; 4, с. 100; 15, с. 21]. З'ясовуючи зміст поняття «правотворчий процес» стосовно ЄС, необхідно визначити, що є результатом цього процесу, а саме які норми права виробляються в рамках Союзу. Традиційно право ЄС уявляють у вигляді сукупності різноманітних джерел права, яка складається з кількох елементів. Умовно ці елементи визначають як первинне право (установчі договори, свого роду європейська «конституція»), вторинне право (різні нормативні акти, прийняті на основі і для виконання первинного права)<sup>1</sup>, конвенційне право, додаткове право, судове право, основні принципи європейського права. Деякі автори розглядають ці елементи окремо, інші об'єднують їх у різні групи, зменшуючи таким чином кількість джерел. Але так чи інакше всі перераховані елементи визнаються дослідниками [17, с. 44–46; 15, с. 18–19; 13, с. 99–101]. Тому можна говорити, що правотворчий процес у рамках ЄС – це діяльність певних суб'єктів, а також процедура взаємодії між

<sup>1</sup> Слід зауважити, що до «вторинного права» відносять як «типові» акти, які згадуються в установчих договорах, так і так звані «нетипові» акти. Ідеться про те, що у праві ЄС, як і в сучасному міжнародному праві, досить широко використовується концепція «м'якого права» («soft law»), яка по суті просто з'єднує правову норму з нормою взагалі. У випадку з правом ЄС ця ситуація призводить до того, що поняття «вторинне право» охоплює такі акти, як рекомендації та висновки. У свою чергу, це породжує плутанину й у визначенні процесу прийняття таких актів. У цьому сенсі можна певною мірою погодитися з російським дослідником у галузі права ЄС А.Я. Капустиним, який пише, що «основні цілі політики і стратегії ЄС... втілюються у нормотворчій діяльності Європейських співтовариств, яку в західній міжнародно-правовій літературі прийнято визначати як “прийняття нормативного рішення” чи “законодавчий процес”... однак, як видається, терміни “law-making” і “Legislative process” можуть сприйматися і перекладатися як правотворчість» (Капустин А.Я. Европейский Союз: интеграция и право [Текст] : монография / А.Я. Капустин. – М. : Изд-во РУДН, 2000. – С. 189).

ними, спрямована на створення норм права ЄС, які втілюються у певних актах<sup>1</sup>.

Якщо розглядати правотворчий процес у межах Євросоюзу, то слід передусім зазначити, що власне терміни «законодавчий процес» або «законодавчі процедури», з якими часто і пов'язують правотворчий процес, використовуються в апараті визначень дещо в незвичному значенні [11, с. 370]. Ці терміни застосовуються значною мірою умовно, що пов'язано передусім з особливою правовою природою ЄС. Оскільки правотворчий процес тут охоплює як діяльність власне держав-членів щодо опрацювання і прийняття установчих договорів та тих угод, що доповнюють ці договори (йдеться про своєрідний аналог конституційної законотворчості, результатом якої є так зване первинне право ЄС), так і діяльність інститутів ЄС, які у своїй діяльності створюють норми, метою яких є розвиток установчих договорів і права ЄС загалом (переважна більшість цих норм утворюють так зване вторинне право ЄС). У першому випадку йдеться про правотворчий процес, який відбувається виключно в межах міжнародного права і врегульований Віденською конвенцією про право міжнародних договорів 1969 р. [8] або звичаєвими нормами міжнародного права [7, с. 87]. В інших випадках можна говорити саме про «законодавчі процедури», які відбуваються в межах інститутів ЄС. І саме у процесі такої діяльності інститутів ЄС виявляються наднаціональні особливості правової природи Євросоюзу. Можна навіть зауважити, що існує прямий зв'язок між правовою природою міждержавного утворення та тими процедурами прийняття рішень правового характеру, які властиві його органам.

Характеризуючи наднаціональні тенденції у «законодавчому процесі» ЄС, слід зробити кілька важливих зауважень. На наш погляд, важко погодитися з С. Ю. Кашкінім [11, с. 371], який вважає, що поняття законодавчого процесу в Європейському Союзі/Співтовариствах є синонімічним поняттю процесу прийняття рішень у міжнародній організації. Як відомо, у більшості

---

<sup>1</sup> На наш погляд, слід розрізнити поняття «правотворчий процес» та «законодавчий процес», оскільки останнє є вужчим за змістом і протікає у чітко визначених правових рамках і характеризує діяльність певної категорії органів.

сучасних міжнародних організацій рішення приймаються шляхом консенсусу, тобто одностайним голосуванням держав – членів організації [14, с. 45]. Тоді як законодавчий процес у межах ЄС – це сукупність визначених в установчих договорах процедур прийняття деякими інститутами ЄС рішень нормативного та рекомендаційного характеру. Показово, що не всі рішення під час їх прийняття окремими інститутами ЄС потребують одноголосного схвалення. Крім того, серед рішень інститутів ЄС є такі, що мають індивідуальний характер, тобто мають конкретного адресата, який може бути державою, юридичною особою тощо.

Слід також зазначити, що суб'єктами законодавчого процесу в ЄС, на відміну від держави, є не вищі органи державної влади, а наділені елементами публічної влади інститути (Рада ЄС, Комісія ЄС, Європарламент), з яких не всі є виразниками власне наднаціонального начала. З названих органів лише Європарламент і Комісія є носіями наднаціональної влади. При цьому не слід забувати і про певну роль Суду ЄС (а він має наднаціональний характер) як у законодавчому процесі (наприклад, право анулювати нормативно-правовий акт, прийнятий інститутами ЄС у випадку порушення ними процедури прийняття, тощо), так і в правотворчому процесі загалом, коли Суд шляхом застосування телеологічного та систематичного тлумачення установчих договорів не лише заповнює прогалини в праві ЄС, але й фактично розвиває і навіть творить право [1; 6].

Законодавчі процедури використовуються для прийняття як загальнообов'язкових актів (наприклад, регламентів), так і для актів індивідуального (директива, рішення) та рекомендаційного характеру (рішення, рекомендація) [9]. Крім того, в установчих договорах Союзу не використовується термін «закон» чи «законодавчий» акт. Більше того, на відміну від національних правових систем, де провідна роль у процесі створення загальнообов'язкових норм належить легіслатурам, в Європейському Союзі значення Європейського Парламенту в законодавчому процесі залишається досі менш вагомим.

Вважається, що «найбільше значення у будь-якій цілісній системі належить системоутворюючим відносинам і зв'язкам» [7, с. 4; 22, с. 28], поза сумнівом, у правотворчому процесі до



таких відносяться зв'язки між Радою ЄС, Єврокомісією та Європарламентом, що належать до так званого «інституційного трикутника». При цьому, як ми вже зауважували, якщо Комісія та Парламент є виразниками наднаціональних начал у процесі інтеграції, то Рада – міжурядових. Рада та Європейський Парламент є суб'єктами як законодавчих процедур, так і бюджетної процедури. Комісія, яка наділена монопольним правом законодавчої ініціативи, переважно здійснює свої повноваження у законодавчому процесі. Якщо ж ідеться про укладення міжнародних договорів від імені Союзу, то в цьому процесі Рада зазвичай відіграє провідну роль порівняно з іншими інститутами.

Процес прийняття нормативних актів інститутами ЄС звичайно ілюструє наднаціональні риси діяльності як інститутів ЄС, так і Євросоюзу в цілому. Але найбільш яскраво наднаціональні тенденції виявляються в рамках відносин, які раніше належали до першої (соціально-економічної) опори ЄС, де, як відомо, ступінь передачі суверенних повноважень від держав-членів до ЄС є найвищим і де основним методом співпраці є комунітарний метод.

У межах Союзу використовуються як загальні, так і спеціальні законодавчі процедури. Цей поділ, звичайно, є умовним, і в нормативних актах ЄС він не згадується. Відмінною рисою так званих загальних процедур є те, що вони використовуються на підставі різних статей установчих договорів і теоретично можуть бути застосовані до будь-якої сфери діяльності Європейських співтовариств. Це процедури консультацій, спільного прийняття рішень, санкціонування та процедура співробітництва. До загальних процедур відносять також процедуру «Комісія – Рада».

Для врегулювання певних окремих питань використовують процедури спеціальні (бюджетна процедура та процедура укладення міжнародних угод Європейського Співтовариства, рідше Союзу). Їх застосування залежить від специфіки проблематики, галузі, у якій приймається рішення [11, с. 371].

Оскільки найбільш легітимним за порядком свого формування серед інститутів ЄС є Європейський Парламент, то інколи в науковій літературі серед традиційних процедур прийняття

рішень виділяють ті, у яких роль Парламенту є високою (процедура санкціонування (надання згоди)), процедури, у яких роль Європейського Парламенту є незначною (процедура консультацій, процедура співпраці (співробітництва)), та процедури, в яких Європейський Парламент участі не бере [2, с. 178; 20, с. 99–100; 19, с. 346].

Зупинимося на характеристиці прояву наднаціональних рис правової природи Європейського Союзу у процесі здійснення окремих процедур прийняття рішень.

Процедура консультацій є однією із «найпростіших» та найбільш розповсюджених процедур, які називають законодавчими. Процедура консультацій разом із ще простішою процедурою «Комісія – Рада»<sup>1</sup> уособлюють порядок прийняття рішень, характерний для міжнародних організацій, і тому наднаціональні тенденції в діяльності органів ЄС під час здійснення цих процедур виявляються не надто яскраво.

Першою стадією процедури консультацій є правотворча ініціатива Комісії, рідше – держави-члена. Ініціатор передає проект рішення у Раду. Процедура консультацій передбачає, що Рада приймає рішення лише після висновку Європарламенту щодо законопроекту, який запропонувала Комісія з метою схвалення його у Раді. Однак це означає, що по суті Рада не зобов'язана діяти відповідно до висновку Парламенту. Ця процедура була посилена практикою та судовими рішеннями. Комісія та Європарламент 9 березня 1995 р. ухвалили «кодекс поведінки», який передбачає обов'язок Комісії інформувати Парламент про причини, з яких вона не врахувала його пропозиції щодо внесення змін, а також обов'язок Комісії зняти пропозицію, яку було відхилено Парламентом, або повідомити причини, які виправдовують залишення пропозиції в силі. Так

---

<sup>1</sup> Прийняття рішень відповідно до цієї процедури залежить повністю від двох органів – Ради і Комісії. Комісія тут виступає ініціатором рішень, а Рада – органом, який розглядає й ухвалює рішення без участі у цьому процесі Європейського Парламенту (статті 45, 49, 132 ДЄСпв). Надзвичайно примітивний характер цієї процедури дозволяє деяким дослідникам називати її «протопроцедурою», яка містить «зачаткові» елементи регулювання відносин, які визначають законодавчий процес у Європейському Союзі (див.: Право Європейського Союзу [Текст] : учебник / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Юристь, 2004. – С. 372).

само Рада повідомляє Європарламент про причини неврахування нею пропозицій Парламенту («процедура Sheel»). Ця формальність має надзвичайно важливе значення. З Парламентом повинна проводитися щоразу нова консультація, якщо акт, прийнятий Радою, суттєво не збігається з пропозицією, щодо якої Парламентом було здійснено консультацію, або коли такий акт суттєво не збігається з побажаннями, які висловив Європарламент, за винятком випадку, якщо така зміна пропозиції Комісії Радою здебільшого відповідає побажанням, висловленим самим Парламентом [21, с. 96]. Парламент повинен виявити лояльність під час співробітництва з іншими інститутами, які звертаються до нього з проханням про винесення висновку протягом розумного строку, з тим щоб дозволити Раді прийняти акт у передбачений для цього термін. Найбільш ефективним засобом впливу Парламенту на процедуру консультації є можливість змусити Комісію максимально врахувати пропозиції, поправки Парламенту (статті 66 та 69 Внутрішнього регламенту Парламенту) [цит. за: 11, с. 274].

Незважаючи на те, що Рада не зобов'язана враховувати висновки Парламенту, вона повинна дочекатися резолюції останнього. Суд ЄС вважає, що дане положення є суттєвою процедурною вимогою і її недотримання призводить до анулювання ухваленого акта [16].

*Процедура сумісного прийняття рішень.* На відміну від процедури консультації ця процедура є відносно новою та найбільш складною з усіх процедур правотворчого процесу. Відмінною рисою процедури є також впливова роль у ній Європарламенту, що виступає разом із Радою як «співзаконодавець» у процесі прийняття рішень. Така процедура широко розповсюджена сьогодні, застосовується при прийнятті значної кількості рішень та є одною з основних законодавчих процедур [2].

Процедура ініціюється Комісією, яка вносить проект рішення в Раду. Європарламент розглядає проект (так зване перше читання) і залежно від наслідків розгляду процедура розвивається таким чином. Якщо Парламент узгоджує проект рішення або взагалі не розглядає його, то рішення кваліфікованою більшістю затверджується Радою. Якщо Європарламент вносить

поправки до проекту рішення (або іншим чином висловлює свою незгоду з проектом рішення), то Рада може погодитися з його поправками та затвердити кваліфікованою більшістю рішення або, діючи також на підставі кваліфікованої більшості, виробити загальну позицію щодо проекту рішення. Ця загальна позиція щодо проекту рішення направляється Європарламенту на розгляд (так зване друге читання).

Розглянувши загальну позицію, Європарламент може, по-перше, схвалити загальну позицію (або не розглядати її) та затвердити рішення, по-друге, абсолютною більшістю голосів відхилити загальну позицію та проект рішення в цілому (абсолютне вето). По-третє, Парламент абсолютною більшістю голосів може внести поправки до загальної позиції щодо проекту та направити їх на розгляд до Ради та Комісії.

При отриманні всіх матеріалів із Комісії Рада може або кваліфікованою більшістю схвалити поправки Європарламенту до загальної позиції з урахуванням думки Комісії (а якщо думка Комісії була негативна, то Рада діє одностайно та стверджує рішення), або не схвалює поправки до загальної позиції, і тоді Голова Ради та Голова Європарламенту скликають Узгоджувальний комітет, який створюється з числа членів Ради (або їх представників) та також числа представників Європарламенту при участі в засіданнях комітету представників Комісії. Метою Узгоджувального комітету є доопрацювання проекту рішення, приведення його тексту в такий стан, який міг би задовольнити інтереси кожної зі сторін. Якщо протягом встановленого строку Узгоджувальний комітет не ухвалить доопрацьований проект рішення або не зможе доопрацювати проект, то проект рішення вважається відхиленим. Якщо Узгоджувальний комітет кваліфікованою більшістю представників Ради і простою більшістю представників Європарламенту ухвалює доопрацьований проект, то він направляється на одночасне голосування в Раду та Парламент (третє читання). Для ухвалення рішення необхідна абсолютна більшість голосів депутатів Парламенту і кваліфікована більшість голосів членів Ради. Якщо доопрацьований проект рішення не набирає необхідної кількості голосів хоча б в одному з інститутів, проект вважається відхиленим [20, с. 100].

Процедура санкціонування має незначне розповсюдження. Наднаціональність цієї процедури виявляється у ключовій ролі Європарламенту в процесі прийняття рішень. Процедура санкціонування схожа за порядком проведення на процедуру консультацій. Однак, на відміну від процедури консультацій, Рада запитує не думку Парламенту щодо проекту рішень, а згоду на ухвалення рішення, тобто санкцію. Роль Європейського Парламенту в цій процедурі є найбільш високою [12, с. 344; 4, с. 101].

Процедура співробітництва використовується переважно під час прийняття деяких рішень щодо валютного та економічного Союзу. Ця процедура була введена в дію Єдиним європейським актом у 1986 р. Наднаціональні тенденції у її здійсненні виявляються в особливій ролі Європарламенту. Порівняно із процедурою сумісного прийняття рішень, де роль Парламенту є також значною, процедура співробітництва відрізняється певною простотою. У чому виявляються наднаціональні тенденції у цій процедурі? Передусім у тому, що процедура співробітництва починається за ініціативою Комісії, яка, як ми з'ясували, уособлює наднаціональні начала у правовій природі Союзу/Співтовариств. Проект рішення Комісія направляє в Європарламент і в Раду. Далі Парламент дає висновок відносно проекту рішення (перше читання) і спрямовує його Раді. Якщо висновок позитивний, Рада затверджує рішення. У випадку негативного висновку Парламенту Рада на основі викладених у висновку зауважень опрацьовує загальну позицію через голосування кваліфікованою більшістю і направляє проект рішення Європарламенту. Далі в діях Парламенту також можемо спостерігати елементи наднаціональності. Європарламент розглядає загальну позицію (друге читання), і залежно від результату розгляду процедура прийняття рішення може розвиватися по-різному. Якщо Парламент дає позитивний висновок щодо загальної позиції або не розглядає її протягом трьох місяців, то Рада затверджує рішення кваліфікованою більшістю голосів. Якщо Парламент дає негативний висновок щодо загальної позиції і на основі абсолютної більшості голосів відхиляє її, то Рада одноголосно може затвердити рішення, ігноруючи при цьому негативний висновок

Парламенту щодо загальної позиції. Якщо Європарламент абсолютною більшістю голосів вносить поправки до загальної позиції, то ці поправки направляються Комісії, яка протягом одного місяця розглядає ці поправки і направляє пропозиції по них до Ради. Рада або кваліфікованою більшістю ухвалює рішення з поправками Європарламенту з урахуванням пропозицій Комісії, або одногolosно відхиляє поправки з пропозиціями, затверджуючи рішення в редакції загальної позиції. На кожен етап процедури надається не більше трьох місяців (за винятком спеціального строку для розгляду Комісією поправок Європарламенту щодо загальної позиції – один місяць з можливістю продовження її максимально ще на один місяць (за згоди Ради та Європарламенту)) [10, с. 86].

*Бюджетна процедура.* Однією з особливих рис Союзу порівняно з міжнародними організаціями є система фінансування його діяльності. Ця система базується на власних коштах Союзу. Оскільки бюджет ЄС характеризується високим ступенем автономності, що є відображенням наднаціональної природи ЄС, то відповідно і процедура прийняття бюджету повною мірою характеризує наднаціональні риси правової природи Європейського Союзу, а отже, і наднаціональність у діяльності інститутів ЄС.

Попередній проект бюджету формує Комісія і направляє цей проект у Раду, в якій відбувається ухвалення кваліфікованою більшістю голосів, і як остаточний проект бюджету направляється до Європарламенту, який повинен ухвалити цей проект не пізніше 5 жовтня року, який передуватиме виконанню бюджету. Якщо Парламент протягом 45 днів після отримання проекту ухвалить або не розгляне взагалі проект бюджету, то бюджет вважається прийнятим. Європарламент може простою більшістю голосів внести поправки в статті необов'язкових витрат бюджету і/або абсолютною більшістю голосів запропонувати модифікації статей обов'язкових витрат. Раді надається право протягом 15 днів або погодитися з поправками і модифікаціями Парламенту, або навіть не розглядати їх та затвердити бюджет.

Існує також ще один варіант. Рада кваліфікованою більшістю може модифікувати поправки Європарламенту і/або залежно від того, чи ведуть модифікації Парламенту до збільшення

видатків чи ні, не приймати такі модифікації або кваліфікованою більшістю відкинути їх, а також змінити їх. При останньому варіанті розвитку подій проект бюджету повертається до Європарламенту, який протягом 15 діб може змінити або відхилити модифікації Ради більшістю в 3/5 голосів або не розглядати проект бюджету та затвердити його. Стаття 272 ДЄС дозволяє Європарламентові, «керуючись важливими аргументами», відхилити бюджет у цілому 2/3 голосів [10, с. 95]. Таким чином, роль Європарламенту у бюджетній процедурі є хоч і незначною порівняно з аналогічною роллю національних парламентів під час прийняття бюджету, проте слід зауважити, що порівняно з іншими законодавчими процедурами роль Парламенту є все ж суттєвою.

*Процедура укладання міжнародних угод.* В ЄС існує дві правотворчі процедури, які регулюють процес приєднання Союзу до міжнародних угод. Перша процедура застосовується при укладенні міжнародних угод Союзом у рамках повноважень, які відносилися до першої опори. Тут найяскравіше виявляються наднаціональні риси у діяльності інститутів ЄС. Друга процедура застосовується при укладенні міжнародних договорів з метою реалізації цілей і завдань загальної зовнішньої політики і політики безпеки, а також співробітництва поліцейських та судових органів у кримінально-правовій сфері [18, с. 49].

Розглянемо перший вид процедур укладення міжнародних угод. Як відомо, Союз від власного імені може укласти договори з однією або кількома державами або з міжнародними організаціями. Ця процедура ініціюється Комісією, яка надає Раді рекомендації стосовно укладення міжнародної угоди. Після розгляду рекомендації Рада кваліфікованою більшістю голосів уповноважує Комісію на ведення переговорів. Комісія проводить переговорний процес і може консультиватися при цьому із спеціальними комітетами, які призначаються Радою для сприяння, виконання завдань переговорів.

Після закінчення переговорів міжнародний договір укладає Рада. При цьому використовується процедура консультацій. Рада залежно від терміновості питання може встановлювати строк для Європарламенту з метою надання ним висновку. Якщо Парламент не дотримається строку, то це дозволяє діяти Раді

за відсутності такого висновку. Рада затверджує рішення про укладення міжнародного договору кваліфікованою більшістю голосів, за винятком випадків укладення договорів про асоціацію і угод, які стосуються галузі, в якій необхідною є одностайність для прийняття внутрішніх норм.

Існують також винятки із загального правила про використання процедури консультації при укладенні міжнародних угод ЄС. У деяких випадках застосовують процедуру санкціонування, а саме: укладення угод про асоціацію; укладення угод у межах загальної торгової політики; укладення угод, які мають важливе бюджетне значення для Союзу; укладення інших угод, які встановлюють особливі інституційні рамки шляхом організації процедур співробітництва; укладення угод, які тягнуть за собою внесення поправок в акт, затверджений на основі процедури сумісного прийняття рішень.

Строк отримання згоди Європейського Парламенту може бути спеціально узгоджений Радою і самим Парламентом.

Особливістю процедури укладення міжнародних угод від імені ЄС є те, що вона містить і інші правотворчі процедури.

Процедура укладення міжнародних угод Євросоюзу у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки, а також співробітництво поліцейських і судових органів у кримінально-правовій сфері регулюються Договором про ЄС (ст. 24). Відповідно до положень Договору Рада одностайно надає повноваження державі-члену, яка головує в ЄС, почати переговори про укладення необхідної угоди. Такі переговори проводяться за сприяння Комісії. Після закінчення міжнародних переговорів держава-член, що головує в ЄС, надає Раді рекомендації про укладення міжнародного договору. Рада, керуючись цією рекомендацією, одногослосним рішенням укладає такий договір.

Слід зазначити, що міжнародні договори ЄС, укладені у порядку, передбаченому установчими договорами, є обов'язковими для всіх без винятку інститутів Союзу та держав-членів. А міжнародні договори Союзу у сферах загальної зовнішньої політики і політики безпеки, а також у сфері співробітництва поліцейських і судових органів у кримінально-правовій галузі можуть застосовуватися до держав-членів з певними винятками.



Наприклад, представник держави-члена в Раді може заявити, що він повинен підкорятися власним конституційним положенням, і тоді угода не буде обов'язковою для держави цього представника. Інші члени Ради в таких випадках можуть погодитися з тим, що угода застосовується до них тимчасово [21, с. 187–189].

Проведений аналіз процесу прийняття нормативних актів інститутами ЄС наочно доводить прояв наднаціональних рис у діяльності як інститутів ЄС, так і Європейського Союзу в цілому. Найбільш послідовно і чітко наднаціональні тенденції виявляються в питаннях побудови й функціонування єдиного ринку, економічного і валютного союзу, де ступінь делегування суверенних прав від держав-членів до Європейського Союзу є найвищим, а основним методом співпраці є комунітарний метод. Існує прямий зв'язок між правовою природою Євросоюзу та тими процедурами прийняття рішень правового характеру, які властиві його інститутам. Найбільш чітко наднаціональні тенденції проявляються під час здійснення законодавчої функції у тих процедурах, де роль Європейського Парламенту є найбільш помітною (процедура співробітництва, процедура сумісного прийняття рішень та процедура санкціонування).

#### Список використаних джерел

1. Анакіна, Т. Прецедентні рішення Суду Європейських співтовариств у становленні правопорядку ЄС [Текст] / Т. Анакіна // Підприємництво, госп-во і право. – 2008. – № 2. – С. 49–52.
2. Довгань, В. М. Європейський Парламент. Правовий статус і компетенція в системі органів Європейського Союзу [Текст] : монографія / В. М. Довгань. – К. : КНТ, 2007. – 204 с.
3. Эбралидзе, Н. Т. Методы правотворчества в ЕС [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Нона Тамазовна Эбралидзе. – Казань, 2004. – 173 с.
4. Зеленов, Р. Ю. Законодательные процедуры Европейского Союза. Эволюция полномочий Европейского парламента [Текст] / Р. Ю. Зеленов // Государство и право. – 2005. – № 1. – С. 97–103.
5. Капустин, А. Я. Европейский Союз: интеграция и право [Текст] : монография / А. Я. Капустин. – М. : Изд-во РУДН, 2000. – 436 с.
6. Комарова, Т. В. Рішення Суду Європейських Співтовариств: питання судового активізму [Текст] / Т. В. Комарова // Проблеми законності : респ. міжвід. наук. зб. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2008. – Вип. 94. – С. 232–238.

7. Международное право [Текст] / под ред. Л. Н. Шестакова, А. Н. Талалаева, Е. А. Шибаевой, М. А. Коробовой. — М. : Юрид. лит., 1999. — 566 с.
8. Міжнародне право в документах [Текст] / за заг. ред. М. В. Буроменського. — 2-ге вид., випр. і допов. — Х. : Мачулін, 2006. — 408 с.
9. Москаленко, А. М. Источники права Европейского Союза (международно-правовой анализ) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Москаленко Александр Михайлович. — Харьков, 2005. — 171 с.
10. Основи права Європейського Союзу [Текст] : нормат. матеріали / за заг. ред. М. В. Буроменського. — Х. : Яшма, 2005. — 236 с.
11. Право Европейского Союза [Текст] : учебник / под ред. С. Ю. Кашкина. — М. : Юристь, 2004. — 925 с.
12. Сорон, Ж.-Л. Курс з європейських інституцій: європейська головоломка [Текст] : підручник : пер. з фр. / Ж.-Л. Сорон. — К. : ІМВ, 2001. — 444 с.
13. Хартли, Т. К. Основы права Европейского Сообщества [Текст] : пер. с англ. / Т. К. Хартли. — М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. — 703 с.
14. Шибаева, Е. А. Правовой статус межправительственных организаций [Текст] / Е. А. Шибаева. — М. : Юрид. лит., 1972. — 176 с.
15. Bertrand, G. La prise de decision dans l'Union europeen [Текст] / Geneviev Bertrand ; avec le concoure de Laurent Coutron. — Paris : La Documentation francaise, 1998. — 151 p.
16. Case 138/79 Roquette Freres SA v. Council [1980] ECR 3333.
17. Favret, J.-M. Le vade-mecum de l'Union europeen et du Droit communautaire [Текст] / J.-M. Favret. — Paris, 1988. — 191 p.
18. Hatzopoulos, V. With or without you ... judging politically in the field of Area of Freedom, Security and Justice [Текст] / V. Hatzopoulos // European Law Review. — 2008. — Vol. 33, Issue. 1. — P. 44–65.
19. Lasok, D. Law and Institutions of the European Communities [Текст] / D. Lasok, J. W. Bridge. — 5<sup>th</sup> ed. — L. : Butterworth-Heinemann, 1991. — 947 p.
20. Laursen, F. The Changing Role of Parliaments in the European Union [Текст] / F. Laursen, S. Pappas. — Maastricht : European Institute of Public Administration, 1995. — 198 p.
21. Ramsay, R. The Role of the European Parliament. Legal Aspects of Integration in the European Union [Текст] / R. Ramsay. — Deventer, 1997. — 196 p.
22. Williams, G. Learning the Law [Текст] / G. Williams, A. Smith. — L. : Sweet & Maxwell, 2002. — 284 p.

*Стаття надійшла 10 березня 2014 р.*

**К. С. Якименко, В. И. Сало, М. Г. Окладная**

### **Правотворческая деятельность институтов Европейского Союза**

*Статья посвящена анализу правотворческой деятельности институтов ЕС, роли Совета ЕС, Европейского Парламента и Комиссии в этой*

деятельности, а также их взаимоотношений. В результате проведенного исследования определяется, каким образом и в каких сферах сочетаются наднациональные и межправительственные черты в правотворческой деятельности институтов ЕС.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, институционный механизм ЕС, правотворческая деятельность ЕС, Совет ЕС, Европейский Парламент, Европейская Комиссия.

**K. S. Yakimenko, V. I. Salo, M. G. Okladna**

### **Law-making activities of the institutes of the European Union**

*The article spotlights the peculiarities of the European Union as a regional integration-directed organization possessing some supranational elements that explains the unique features of its institutional mechanism when the member states delegate the part of their sovereign rights to the Union.*

*This article deals with the activities of the European Union institutions for the adoption of legal acts that constitute sources of the secondary European Union law. It's considered the issues of conformity sources of the secondary law to the primary law sources, and the functioning of the institutions on the basis of the primary law in the context of the Lisbon Treaty of 2007. Particular attention is paid to the law-making procedures, types and peculiarities of legal acts.*

*This article analyzes the legislative activities of the European Union institutions, the role of the European Union Council, the European Parliament and the Commission, which form the so-called "institutional triangle" in this activity, and also their relationships. Examined correlation of the concepts "legislative" and "law-making process" in the European Union, which allowed clearly formulate meaning of "law-making process" in the European Union. One of the main tasks of the research was to reveal the manifestation of supranational law-making of institutions of the European Union. For this purpose, have been considered decision-making procedures that are used in various areas of 17 the integration process, and the role of the main European Union institutions involved in the lawmaking process. As a result of research it is determined how and in what areas the supranational and intergovernmental traits are combined in law-making activities of the European Union institutions. The author investigates features of the decision-making process in the European Union and features of various legislative procedures, taking into account the Lisbon Treaty changes. It is proved that the place of the Commission in the legislative process is not limited to the right of legislative initiative, it takes part in the further process of the consideration of the draft of normative act, could exercise an influence on its content by reviewing its proposals already put forward at the stage of discussion, and it is also responsible for the proper performance of legal act. Special features of the ordinary legislative procedure and special legislative procedure have been clarified. Special attention is paid to the procedure of consultation. Ordinary legislative procedure, today used alongside the EU special legislative procedure, provide equal law-creating opportunities and European Parliament Council of the EU on a wide range of issues. This indicates regular strengthening the role of the European Parliament in the mechanism EU administration.*

**Keywords:** *the European Union, institutional machinery of the EU, the EU law-making activities, the EU Council, the European Parliament, the European Commission.*

---

**І. В. Гаращук**, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## До проблеми формування комітетів (комісій) муніципальних органів зарубіжних країн

---

*У статті проаналізовано актуальні питання, пов'язані з процесом формування постійних комітетів муніципалітетів зарубіжних країн як робочих структурних підрозділів. Проведено аналіз правової регламентації даних інституцій, яку застосовує зарубіжний законодавець, сформульовані відповідні висновки.*

**Ключові слова:** постійні комісії (комітети), муніципалітети зарубіжних країн, місцеве самоврядування.

Неповторність історичних, політичних, економічних, територіальних і культурних передумов становлення систем муніципальної влади обумовлює існування у світовій практиці різних моделей формування й розвитку представницьких органів місцевого самоврядування. Державницька чи поліцентрична модель публічного управління, федеративна чи унітарна форма державного устрою, специфіка правової системи й політичного режиму, національні традиції й рівень фінансово-економічного забезпечення виступають безпосередніми детермінантами побудови системно-структурного механізму влади на місцевому рівні. Незважаючи на розмаїття

систем місцевого самоврядування й організаційних моделей представницьких муніципальних органів зарубіжних країн, одне з ключових місць у них відводиться робочим структурним підрозділам (комітетам, комісіям, секціям). І хоч їх правова регламентація, засади організації і діяльності, місце і роль у механізмі місцевого управління значно відрізняються, багатий досвід функціонування зазначених інституцій становить безсумнівний інтерес для України. Компаративний аналіз специфіки правового статусу робочих структур муніципалітетів дозволяє правильно оцінювати ступінь загального і специфічного в муніципально-правовій організації зарубіжних країн, виявляти тенденції розвитку процесів конституювання й інституціоналізації локальної демократії, продукувати нові концепції вдосконалення вітчизняної муніципальної моделі в напрямі гармонізації демократичних стандартів місцевого самоврядування.

Правова регламентація діяльності комітетів і комісій представницьких органів місцевого самоврядування в зарубіжних країнах здійснюється на конституційному, законодавчому та локальному рівнях.

Згадка про ці інституції в Основних Законах зарубіжних держав міститься доволі рідко. При цьому, як правило, конституційні норми окреслюють статус комісій лише загальним чином. Так, згідно зі ст. 143 «Організація роботи муніципалітетів» Конституції Азербайджанської Республіки, «муніципалітети здійснюють свою діяльність за допомогою постійних та інших комісій» [4]. Конституція Республіки Казахстан, закріплюючи повноваження місцевих представницьких органів – масліхатів, встановлює, що до їх відання належить утворення постійних комісій та інших робочих органів масліхату, заслуховування звітів про їх діяльність (п. 4 ст. 86) [7]. Відповідно до ст. 160 Конституції Південно-Африканської Республіки муніципальна рада може згідно із національним законодавством обрати виконавчий комітет та інші комітети. Для створення, складу, процедур, повноважень та функцій своїх комітетів муніципальна рада може приймати підзаконні акти, які встановлюють відповідні правила та інструкції [6, с. 560–628].

Більша деталізація характерна для норм Конституції Китайської Народної Республіки, правовий статус постійних комітетів тут розглядається у трьох статтях. Зокрема, ст. 96 закріплює, що постійні комітети створюються місцевими зборами народних представників рівня повітів і вище. У статті 103 встановлюються вимоги щодо порядку обрання, складу, підконтрольності, а також вимоги щодо несумісності посад у постійних комітетах. Так, до складу постійних комітетів повітів та вищих місцевих зборів народних представників входять: голова, його заступники та члени. Постійний комітет відповідальний і підзвітний перед зборами народних представників відповідного ступеня. Збори народних представників рівня повітів і вище обирають і мають право відкликати осіб, які входять до складу постійних комітетів зборів народних представників даного ступеня.

Особи, які входять до складу постійних комітетів повітових та вищих місцевих зборів народних представників, не можуть перебувати на службі в державних адміністративних органах, у судових органах та органах прокуратури. Стаття 104 Конституції Китайської Народної Республіки закріплює їх повноваження, до яких відносяться обговорення і прийняття рішень з важливих питань роботи адміністративного району; здійснення контролю за роботою народних урядів, народних судів і народних прокуратур відповідного ступеня; скасування неналежних постанов та розпоряджень народних урядів відповідних ступенів, неналежних рішень зборів народних представників нижчого ступеня у межах компетенції, встановленої законом; вирішення питань призначення і відсторонення працівників державних органів у період між сесіями зборів народних представників відповідного ступеня відкликання і додаткове обрання депутатів зборів народних представників, розташованих на вищому ступені [5, с. 274–275].

У багатьох країнах правовий статус, порядок організації і діяльності муніципальних комітетів і комісій закріплюються або деталізуються на рівні законів. Так, у Данії порядок формування і функціонування комітетів установлений Актом про місцеве управління від 31.05.1968 р. (зі змінами), у Швеції –

Комунальним законом 1991 р., у Норвегії – законом про комуни і фюлкескомуни 1992 р., в Азербайджані – Законом «Про затвердження Положення “Про постійні та інші муніципальні комісії”» від 14.04.2000 р., у Киргизії – Законом «Про місцеве самоврядування і місцеву державну адміністрацію» від 28.12.2001 р., у Молдові – законом «Про місцеве публічне управління» від 19.03.2003 р.

У Російській Федерації питання формування комісій і комітетів представницьких самоврядних органів визначається законодавчими актами її суб'єктів, оскільки Закон Російської Федерації «Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації» від 16.09.2003 р. не містить положень про постійні комісії (комітети). Так, закони про місцеве самоврядування Владимирської, Костромської, Омської областей містять окремі статті про комісії, комітети представницького органу місцевого самоврядування, у яких визначено порядок їх утворення й компетенцію. Зокрема, відповідно до ст. 14 Закону «Про місцеве самоврядування у Владимирській області» рада обирає з числа депутатів на строк своїх повноважень постійні, а також тимчасові комісії (комітети) для попереднього розгляду питань, що відносяться до компетенції ради, а також для сприяння в реалізації її рішень, здійснення в межах компетенції ради контролю діяльності місцевої адміністрації, підприємств, установ, організацій. Відповідно до ст. 38 Закону «Про місцеве самоврядування в Омській області» від 14.12.1995 р., «представницький орган може обирати з числа депутатів на строк своїх повноважень постійні комісії, які здійснюють попередній розгляд та підготовку питань, що належать до відання представницького органу, сприяють виконанню його рішень, федерального і обласного законодавства, здійсненню у межах компетенції представницького органу контрольних функцій». Пункт «з» ст. 33 Закону закріплює, що питання утворення, обрання та скасування постійних та інших комісій, зміни їх складу, заслуховування звітів про їх роботу вирішуються виключно на засіданнях сесії представницького органу [10].

Разом з тим у законах про місцеве самоврядування значної кількості інших суб'єктів Російської Федерації й відповідно

у статутах муніципальних утворень відсутні норми про постійні комісії, регламенти роботи представницьких органів не завжди містять такі норми. Як приклад, не містяться положення про постійні комісії (комітети) у Законі «Про місцеве самоврядування у Курській області» від 02.11.1995 р. [11].

Порядок формування комісій муніципалітетів, їх система і структура, повноваження в різних країнах світу характеризуються суттєвими відмінностями, що зумовлюють необхідність їхньої систематизації. Зокрема, за строком повноважень вони можуть бути класифіковані на постійні та тимчасові; за ступенем обов'язковості утворення – на обов'язкові та факультативні; за характером підвідомчості – на галузеві, функціональні та територіальні.

Постійні комісії формуються, як правило, відразу після обрання представницького органу, на першому засіданні, і функціонують протягом усього періоду його повноважень. Тимчасові ж комісії утворюються або на певний фіксований строк (як, наприклад, у Великій Британії – строк повноважень таких органів один рік), або за необхідності – для вивчення або вирішення певної проблеми та припиняють свою діяльність після виконання поставлених завдань і надання раді відповідного звіту.

Формування обов'язкових комітетів обумовлюється вимогами законодавства деяких країн. Так, у Данії згідно із Законом «Про місцеве самоврядування» у кожній муніципальній раді мають обов'язково утворюватися комітети з фінансових питань, з питань соціальних послуг, а також інші постійні комітети, утворювані за рішенням ради [14, с. 93]. До обов'язково утворених також належать у Чехії – фінансова та контрольна комісії; в Іспанії – адміністративна [15, с. 18]; у Німеччині – консультативний комітет для попереднього обговорення окремих питань, винесених муніципальною радою [8, с. 107–109], фінансова, контрольна комісії; в Австрії – фінансова; у Фінляндії – ревізійна; у США – з питань енергетики, природних ресурсів, навколишнього середовища, бізнесу, праці, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, контролю діяльності органів управління, транспорту, з асигнувань,



податків, юридична [2, с. 7]; у Канаді – з охорони здоров'я та соціальної допомоги, фінансова, кадрова, управління парковим господарством, шкільні комісії [3, с. 46]; в Азербайджані – з питань місцевого бюджету, місцевої екології, місцевих соціальних питань, місцевого економічного розвитку, з юридичних питань [12]. Згідно із шведським Законом про місцеве самоврядування (Local Government Act) муніципалітет вільний у виборі кількості комітетів, які призначає його адміністрація, крім одного обов'язкового Центрального комітету, який наділений широкими повноваженнями, зокрема саме він наділяє комітети колом їх обов'язків [19, с. 101].

Інкони зарубіжне законодавство про місцеве самоврядування вимагає обмеження числа постійних комісій: наприклад, в Японії для префектур залежно від кількості населення їх може бути від чотирьох до дванадцяти, для міст – від чотирьох до восьми, для селища і села – до чотирьох [9, с. 186–187]. Закон «Про місцеве державне управління і самоврядування в Республіці Казахстан» від 23.01.2001 р. (зі змінами) встановлює, що кількість постійних комісій місцевих представницьких органів не може бути більше семи [13].

Предметна спрямованість утворюваних комісій може мати галузевий, міжгалузевий та функціональний характер. Галузеві, або, як їх ще називають, «вертикальні», комісії запроваджуються представницькими органами за певними галузями муніципального господарства, а функціональні («горизонтальні») комісії виконують обслуговуючі відносно інших комісій функції, а також вирішують комплексні, спеціальні питання, що не обмежуються конкретною галуззю.

Муніципалітети можуть утворювати й об'єднані комісії, сформовані двома або більш органами управління у випадках, коли необхідні спільні дії муніципалітетів [18, с. 72]. Так, згідно із законодавством про освіту Великої Британії деякі статuti передбачають призначення спільних комітетів зі своїми спеціальними завданнями (наприклад, спільний комітет з освіти) [20, с. 1013–1020].

У зарубіжних країнах крім «галузевих» і «вертикальних» комісій створюються різноманітні консультативні, експертні

комісії, робочі групи, які не входять до організаційної структури представницького органу. До складу таких комісій можуть входити експерти, фахівці. Їх основними завданнями є впровадження професійних знань у процес вироблення рішень, опрацювання правил поведінки. Такі комісії не визнаються офіційними структурами представницьких органів, оскільки останні не мають права здійснювати прямий контроль за їх діяльністю [22, с. 122–125].

Чисельний склад постійних комісій, як правило, визначається представницьким органом місцевого самоврядування, однак у деяких зарубіжних країнах встановлюється їх мінімальний кількісний склад. Зокрема, згідно зі ст. 6 Закону Республіки Азербайджан «Про затвердження Положення “Про постійні та інші муніципальні комісії”» вони повинні складатися не менше ніж з трьох членів муніципалітету.

Внутрішньоорганізаційна будова постійних комісій зарубіжних муніципалітетів здебільшого є тотожною. До їх складу, як правило, входять голова комісії, його заступник і члени комісії. Інколи може обиратися секретар комісії. Окремі комісії мають розгалужену систему підкомітетів. Їх утворення передбачено, наприклад, британським законодавством (закони «Про освіту», «Про охорону здоров'я та соціальні служби» [20, с. 1013–1020]). Утворення підкомісій передбачено також польськими муніципальними статутами. Так, комісія комунального господарства і будівництва Краківської ради має підкомісії: комунального господарства, будівництва, міського транспорту [17, с. 18–19]. Діяльність підкомітетів ще в меншому ступені пов'язана різними формальними правилами і процедурами, ніж діяльність комісій. Підкомітети більш детально розглядають конкретні проблеми, аналізують окремі аспекти цих проблем, у зв'язку із чим роль чиновників і кооптованих членів у їх роботі, як правило, вище, ніж у роботі комітетів.

Самоврядування у Франції реалізується через представницькі органи: у комунах – це муніципальні ради зі своїми виконавчими органами – муніципалітетами; у департаментах – генеральні ради з власними виконавчими органами; у регіонах – асамблеї, ради і соціально-економічні комітети. На рівні депар-

таменту постійна комісія (до 1992 р. – бюро), яка обирається радою зі свого складу, здійснює поточну роботу в перервах між сесіями генеральної ради й виконує повноваження, делеговані радою і президентом ради (окрім повноважень, пов'язаних з принциповими рішеннями, бюджетними питаннями тощо). Подібне становище на регіональному рівні. Після виборів президента регіональна рада проводить вибори постійної комісії, яка веде роботу в перервах між сесіями ради на основі делегованих їй повноважень, і має право позачергового скликання регіональної ради [1, с. 140].

Вищі органи комун – муніципальні ради – створюють комісії для розробки проектів актів, отримання консультацій у певних сферах діяльності. Комісії муніципальних рад виступають сполучною ланкою між радами і населенням, створюються на підставі галузевого принципу (з фінансів, культури, спорту) з дотриманням пропорційного представництва. До складу зазначених комісій обираються представники підприємств, профспілок, громадських організацій, приватні особи, діяльність яких сприяє розвитку даної території [2, с. 13–14].

У Федеративній Республіці Німеччині комітети, які утворюються комунальними радами, мають право скликати сесії, готувати та вносити на розгляд ради проекти рішень. При цьому в більшості випадків підготовлені комітетами проекти рішень ради приймаються без змін. Такий стан справ дає підстави деяким вченим висловлювати думку про перетворення ради з органу, що приймає рішення, на орган, що лише схвалює їх [16, с. 49]. Значна частина рішень (складання господарських і фінансових планів, річних балансів і звітів про виконання планів) готується дорадчими комісіями або консультативними комітетами представницьких органів. За свідченнями фахівців Міжнародного інституту з проблем права і управління в органах комунального самоврядування Німеччини, найбільш поширеними є дорадчі комісії [21, с. 16]. Так, § 41 Конституції землі Баден-Вюртемберг закріплює утворення консультаційних комітетів, що формуються для попереднього обговорення окремих питань, винесених на розгляд муніципальної ради [8, с. 107–109].

Підводячи підсумок, слід зазначити, що дослідження зарубіжного досвіду є важливим чинником у процесі розвитку й пошуку нових ідей щодо ефективності функціонування вітчизняного інституту постійних комісій (комітетів) органів місцевого самоврядування. Правові акти, що регламентують правовий статус і порядок утворення робочих структурних підрозділів представницьких муніципальних органів, суттєво різняться. Такі відмінності обумовлюються приналежністю національних правових систем до тієї чи іншої правової моделі, специфікою адміністративно-територіального поділу, особливостями політичної та правової культури.

#### Список використаних джерел

1. Евдокимов, В. Б. Местные органы власти зарубежных стран: правовые аспекты [Текст] / В. Б. Евдокимов, Я. Ю. Старцев. – М. : Спарк, 2001. – С. 140.
2. Ермошенко, Н. Н. Опыт самоуправления территорий за рубежом [Текст] / Н. Н. Ермошенко. – Киев : УкрИНТЭИ, 1992.
3. Козюра, І. В. Основи муніципального самоврядування у Канаді (на прикладі провінції Саскачеван) [Текст] / І. В. Козюра // Стратегія розвитку України до 2010 року : тези міжнар. наук.-практ. конф., 17–18 листоп. 1999 р. – Х., 2000.
4. Конституція Азербайджанської Республіки [Електронний ресурс] : прийнята 12 нояб. 1995 г. // Союз Право Информ. Законодательство стран СНГ. – Режим доступу: <http://slovari.yandex.ru/dict/krugosvet/article/5/59/1011627.htm>. – Заголовок з екрана.
5. Конституція Китайської Народної Республіки [Текст] : прийнята 4 груд. 1982 р. : зі змінами // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. – Х., 2009.
6. Конституція Південно-Африканської Республіки [Текст] : прийнята 8 трав. 1996 р. : зі змінами // Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. – Х., 2009.
7. Конституція Республіки Казахстан [Електронний ресурс] : прийнята 30 серп. 1995 р. // Офіц. сайт Президента Респ. Казахстан. – Режим доступу: <http://www.akorda.kz/www>.
8. Местное самоуправление в Германии: на примере Положения об общинах земли Баден-Вюртемберг [Текст] // Положение об общинах земли Баден : сборник / Герм. Фонд междунар. прав. сотрудничества ; пер. с нем. Р. Кунце ; редкол.: В. В. Жданович (гл. ред.) [и др.]. – М. : Де-Юре, 1996.
9. Местные органы в политической системе капитализма [Текст] : монография / авт. кол.: Г. В. Барабашев, И. М. Вайль, В. В. Смирнов [и др.]; отв. ред. В. А. Туманов, Г. В. Барабашев. – М. : Наука, 1985.

10. О местном самоуправлении в Омской области [Электронный ресурс] : Закон Ом. обл. от 14.12.1995 г. № 37-ОЗ : Принят ЗС Ом. обл. 05.12.1995 г. — Режим доступа: <http://zakon.law7.ru/legal2/se13/pravol3405/page4.htm>.
11. О местном самоуправлении в Курской области [Электронный ресурс] : Закон Кур. обл. от 2 нояб. 1995 г. № 48 : в ред. законов Кур. обл. от 22.02.1996 г.; от 13.05.1996 г.; от 07.06.2001 г. № 25-ЗКО; от 28.07.2003 г. № 41-ЗКО. — Режим доступа: [map.lawcs.ru/center/kursk\\_8zakon48.doc](http://map.lawcs.ru/center/kursk_8zakon48.doc).
12. Об утверждении Положения «О постоянных и других муниципальных комиссиях» [Электронный ресурс] : Закон Азерб. Респ. от 14.04.2000 г. № 859-ІГ // Союз Право Информ. Законодательство стран СНГ. — Режим доступа: <http://www.belediyye.com>.
13. Про місцеве державне управління і самоврядування в Республіці Казахстан [Електронний ресурс] : Закон Респ. Казахстан від 23.01.2001 р. № 148 : зі змінами // Офіц. сайт Уряду Респ. Казахстан. — Режим доступу: [http://ru.government.kz/docs/z010000148\\_20100319.htm](http://ru.government.kz/docs/z010000148_20100319.htm).
14. Система местного самоуправления Дании [Текст] // Муницип. право. — 2004. — № 4.
15. Структура и функционирование системы демократии на местном и региональном уровне. Испания [Текст]. — Страсбург : Изд. Совета Европы, 1993.
16. Тимофеев, Н. С. Коммунальное право ФРГ [Текст] / Н. С. Тимофеев. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1982.
17. Ткачук, А. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід [Текст] : посібник / А. Ткачук, Р. Агранофф, Т. Браун. — К. : Заповіт, 1997.
18. Черкасов, А. И. Сравнительное местное управление: теория и практика [Текст] / А. И. Черкасов. — М. : ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998.
19. An Introduction to Swedish law [Текст] / ed. by Stig Strömholm. — 2nd ed. — Stockholm : NORSTEOTS, 1991.
20. Encyclopedia of local Government Law [Текст] / ed. by Charles Gross, Stephen Bailly. — London : Sweet & Maxwell, 1991.
21. Internazionalres Institut für Recht und Verwaltungssprache Euoropa [Текст] // Glossar der Verwaltungssprache, Bd 14, Kommunalrecht. — Berlin ; London, 1975.
22. Sadran, P. L'expertise dans l'administration locale [Текст] / P. Sadran, J. Dumas // De la decision administrative en milieu local : Actes du Colloque tenu a Bordeaux les 21 et 22 juin 1978. — P., 1982.

*Стаття надійшла 22 січня 2014 р.*

**И. В. Гарашук**

**К проблеме формирования комитетов (комиссий) муниципальных органов зарубежных стран**

*Проанализированы актуальные вопросы, связанные с процессом формирования постоянных комитетов (комиссий) муниципалитетов зарубежных стран как рабочих структурных подразделений. Проведен анализ правовой регламентации данных институций, которую использует зарубежный законодатель, сформулированы соответствующие выводы.*

**Ключевые слова:** постоянные комитеты (комиссии), муниципалитеты зарубежных стран, местное самоуправление.

**V. Garashchuk**

**To the problems of committees (commissions) of municipal organs of foreign countries formation**

*Uniqueness of historic, political, economic, territorial and cultural prerequisites of municipal authority system formation stipulates the existence in the world practice of various models of local self-government representative organs formation and development. In spite of diversity of the systems of local self – government and organizational models of representative municipal organs of foreign countries, one of the key roles in them is given to working structural units (committees, commissions, sections). And though their legal regulation, organizational and activity bases, their place and their role in the mechanism of local government differ greatly, the rich experience of stated institutions functioning can be very interesting for Ukraine. The article presents comparative analysis of the specifics of legal status of the municipalities working structures, that allows to evaluate correctly the measure of general and specific in municipal-legal organization in foreign countries, reveal the tendencies of development in the processes of constituting and institutionalization of the local democracy, produce new conceptions of domestic municipal model perfection to the directions of harmonization the democratic standards of local self-government. The peculiarities of such institutions formation in Azerbaijan Republic, Moldova, The Republic of Kazakhstan, The Russian Federation, Denmark, The South African Republic, People's Republic of China, France, Japan, Germany and others are suggested, Summarizing the research, the author states, that inquiry*

*into foreign experience is an important factor in the process of development and searching for the new ideas as for the effectiveness of the domestic institute of bodies of local self-government permanent commissions (committees) functioning.*

**Keywords:** *permanent commissions, local councils, bodies of local self government, the municipalities working structures.*

---

**М. В. Саннікова**, кандидат юридичних наук,  
науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування  
НАПрН України

## **До питання комплексних утворень у системі права України (на прикладі аграрного права)**

---

*У статті розглянуто теоретико-правові засади розвитку системи права України на сучасному етапі функціонування правової системи. Зокрема, вивчено питання, пов'язані з необхідністю виокремлення нових галузей права. Акцентовано увагу на науковій дискусії з приводу вторинних утворень у системі права та досліджено допустимість застосування теоретико-правової категорії «комплексна галузь права» на прикладі аграрного права України.*

**Ключові слова:** *система права, система законодавства, галузь права, комплексна галузь права, аграрне право.*

В історії вітчизняної юридичної науки питання, пов'язані з дослідженням системи права, належать до таких, що постійно є предметом гарячих і затяжних дискусій між представниками не лише теорії юриспруденції, а й галузевих правових наук [1; 10; 17; 20; 21]. Така ситуація є закономірною, оскільки суспільні відносини в процесі свого розвитку постійно ускладнюються. Динаміка ж цього ускладнення перебуває в причинно-наслідковому зв'язку з тими чи іншими внутрішніми і зовнішніми факторами (чинниками) розвитку суспільства. У зв'язку з тим,



що система права обґрунтовано належить до найбільш складних і суперечливих явищ правової дійсності, у межах одного дослідження неможливо охопити всі питання, які виступають предметом наукових дискусій. Здається доцільним акцентувати увагу на одному з аспектів зазначеної проблематики – термінологічному, який вбачається вихідним, основоположним. Ідеться насамперед про поняття та сутність галузі права.

Метою цього дослідження є з'ясування необхідності виокремлення нових структур у системі права та можливості застосування для їх визначення поняття «комплексна галузь права».

Дослідженню окремих аспектів системи права присвячені численні праці як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, значними є напрацювання ще радянської юридичної думки. У цілому ж варто вказати на особливе місце робіт С. С. Алексеєва, М. І. Байтіна, Є. П. Євграфової, Д. А. Керімова, В. В. Лазарева, М. М. Марченка, М. І. Матузова, В. С. Нерсисянца, Н. М. Оніщенко, Н. М. Пархоменко, О. В. Петришина, П. М. Рабіновича, Ю. О. Тихомирова, М. В. Цвіка, Ю. С. Шемшученка, Л. С. Явича та інших, які зробили значний внесок у дослідження зазначеної проблематики.

Разом з тим, незважаючи на досить значну кількість наукових праць, проблема виокремлення галузей права час від часу з новою силою привертає до себе увагу і ставить перед юридичною наукою нові завдання і виклики.

Підтвердженням актуальності дослідження системи права є і той факт, що в сучасній юридичній літературі висловлюються не просто різні думки щодо її елементів, а й навіть полярні: від виокремлення так званих комплексних галузей права до повного заперечення існування його внутрішньої структури. Так, Ц. Ямпольська вважає, що «галузь права не може вважатись внутрішнім підрозділом правової тканини. Таким підрозділом, основним елементом є норма права, що діє, регулює, живе у правовідносинах. Правова матерія є цілісною, єдиною, а її підрозділом виступає не галузь, а саме норма права» [35, с. 94]. І така позиція знайшла підтримку в публікаціях деяких авторів [32, с. 71].

Як справедливо зазначив свого часу С. С. Алексеєв, сутність проблеми полягає в тому, що в літературі одним терміном «га-

лузь права» позначаються два зовні схожих, проте різних за своїм змістом явища. В одних випадках, пояснює автор, ідеться про сферу правового регулювання – будь-яку сукупність правових норм, яка виділяється за предметом регулювання; в інших – реальний, об'єктивно обумовлений і існуючий елемент цілісної системи – права як єдиного структурного утворення [5, с. 251].

Останнім часом юридична наука все частіше звертається до досліджень системи права. При цьому значна увага приділяється необхідності її творчого переосмислення, перегляду. Варто зазначити, що сьогодні внаслідок активного розвитку суспільних відносин, зближення правових систем, впливу політичних та економічних процесів накопичено значну кількість питань, вирішення яких потребує як теорія юриспруденції, так і практика нормотворення та правозастосування. Разом з тим для вирішення питань із досліджуваної проблематики формування нових підходів буде доцільним лише в тому випадку, коли такі підходи базуватимуться на обґрунтованих теорією права поглядах. Новації мають розроблятися на цінностях та досягненнях правознавчої науки і юридичної практики [3, с. 86].

Система права являє собою складний, багаторівневий, об'єднаний закономірними ієрархічними взаємозв'язками організм, центральний елемент якого незмінно становить комплекс сталих, непорушних фундаментальних (первинних, профілюючих, основних) галузей права. Традиційно такими галузями теорія юридичної науки визнає конституційне, адміністративне, цивільне, кримінальне право, які формують непорушне ядро правової системи [12; 19; 23; 28; 29]. Разом з тим у процесі свого розвитку на базі фундаментальних галузей виокремились окремі структурні підрозділи, які трансформувались у вторинні (похідні) галузі права: трудове, земельне, сімейне, фінансове [5, с. 247].

Ще в радянській юридичній думці утвердилось розуміння фундаментальних (первинних, профілюючих, основних) галузей права, відповідно до якого вони охоплюють такі види суспільних відносин, котрі за своїм глибинним економічним, соціально-політичним змістом потребують якісно своєрідного, основоположного за специфікою правового регулювання і тому визна-

чають основні, типові особливості юридичного інструментарію [6; 8; 14; 16; 33; 34].

Варто навести обґрунтовану думку, яка часто зустрічається в юридичній літературі, відповідно до якої сучасні реалії правової дійсності обумовлюють необхідність обговорення питання щодо набуття якостей фундаментальними галузями трудового та земельного права [5, с. 248]. Пошук аргументів для підтвердження або спростування наведеної тези потребує її окремого розгляду і виходить за межі цього дослідження. У будь-якому випадку беззаперечним є той факт, що правові режими та механізми правового регулювання, притаманні трудовому та земельному праву, усе більше індивідуалізуються і відносно деяких інших правових утворень можуть бути охарактеризовані як первинні.

Уже як традиційне утвердилось теоретичне положення, відповідно до якого галузі права як елементи системи права розрізняються за предметом правового регулювання, який значною мірою обумовлює їх особливості [12; 19; 23; 28; 29]. Разом з тим зазначений критерій хоча і головний, проте не є достатнім і однозначним для безумовного виділення галузей права. Це насамперед пов'язано з різноманітністю і багаторівневістю суспільних відносин. А застосування виключно предмета правового регулювання як критерію виділення галузей права, як обґрунтовано доводить С. С. Алексєєв, призводить до виділення ще й певних сфер, широких зон правового регулювання (промислове право, право сільськогосподарського виробництва тощо), які, здавалося б, також повинні в такому випадку розглядатись як галузі права [5, с. 251]. Саме тому в процесі розвитку системного підходу в праві теорія юридичної науки прийшла до необхідності застосування додаткових критеріїв у виділенні дійсно особливих та індивідуалізованих правових масивів, які мають всі необхідні якості самостійних елементів системи права, — галузей права. Як відомо, такими додатковими критеріями стали: метод правового регулювання суспільних відносин, принципи і функції. Наведені критерії у комплексі формують і вирізняють з-поміж інших механізм та режим правового регулювання галузі права.

Беззаперечним є і той факт, що в процесі розвитку суспільних відносин у правовій системі поряд з основними її структурними підрозділами існують певні утворення комплексного характеру. Проте в останні роки особливо загострилася тенденція повального виокремлення таких незначних груп суспільних відносин із більш-менш вираженою специфікою механізму регулювання та визначення їх як галузей права. Як правило, у сучасній юридичній літературі зустрічаються такі їх назви: комплексні, спеціалізовані, інтегративні галузі права [2; 3; 4; 10; 18; 20; 25]. Так звана комплексність зазначених утворень системи права, як наголошують прихильники наведеної наукової точки зору, полягає в тому, що їх норми не об'єднані спільним механізмом і режимом правового регулювання, а також належать до фундаментальних (первинних, профілюючих, основних) галузей права. Так, наприклад, аграрне право становлять деякі норми земельного, господарського, трудового, адміністративного та цивільного права.

Крім того, сьогодні правниками досить жваво обговорюється питання виокремлення ряду нових галузей права [18; 21; 26; 31]. Ідеться, наприклад, про медичне, інформаційне, аграрне право та деякі інші. Прихильники такого виокремлення наводять на користь своєї точки зору вагомі та обґрунтовані аргументи, виходячи із низки об'єктивних факторів: ускладнення суспільних відносин, необхідність уніфікації вітчизняного законодавства відповідно до міжнародних норм і стандартів, поява та активний розвиток нових груп відносин, що потребують нормативної регламентації, тощо.

Як справедливо зазначає Л. П. Ануфрієва, категорія системи права належить до загальних абстрактних правових явищ, які після категорії «сутність права» є найбільш широкими за обсягом і глибокими за змістом [7, с. 67]. У зв'язку із цим неможливо дати об'єктивну оцінку необхідності виділення відразу всього ряду галузей права. Кожна з них потребує окремого ґрунтовного вивчення та індивідуального підходу. У межах цього дослідження уявляється доцільним звернути увагу тільки на одне із таких дискусійних питань – наявності об'єктивних підстав для виділення галузі аграрного права.

Так, М. М. Чабаненко стверджує, що «предметом регулювання аграрного права є аграрні відносини. Їх слід розглядати як сукупність органічно пов'язаних агровиробничих, земельних, майнових, трудових, організаційно-управлінських відносин, що виникають у сфері сільськогосподарського виробництва за участю аграрних товаровиробників» [30, с. 101]. Тобто, виходячи зі слів автора, певна специфічність аграрних правовідносин полягає лише в особливому поєднанні норм різних галузей права та їх інститутів, критерієм якого є наявність елементів механізму правового регулювання сфери сільськогосподарського виробництва.

В іншій своїй науковій праці М. М. Чабаненко зазначає, що аграрне право поділяє предмет правового регулювання з іншими галузями права [31, с. 238]. Такий аргумент на користь існування галузі аграрного права також видається дещо сумнівним, оскільки наведена думка автора підтверджує той факт, що самостійного предмета правового регулювання аграрне право не має. Таким чином, відсутня головна підстава визнання його галуззю права.

На думку Г. Корнієнко, «позиція повного заперечення аграрного права як самостійної галузі права в системі права є не зовсім правильною, оскільки вона не дає відповіді на запитання, до якої галузі відносяться нормативно-правові акти як джерела права, що у своїй сукупності складають самостійну галузь законодавства – аграрне законодавство...» [15, с. 63]. Досліджуючи наведену позицію автора, варто зазначити, що, як відомо, система права має об'єктивний характер і відображає рівень розвитку суспільних відносин, на відміну від системи законодавства, яка залежить від суб'єктивного чинника – діяльності законодавця. Загальновизнаною є і доктринальна теза, відповідно до якої система права не збігається із системою законодавства, оскільки остання є значно ширшою [12, с. 264] і її внутрішня організація не збігається і не повинна збігатися зі структурою права. Ідеться про те, що тій чи іншій галузі права не повинна в обов'язковому порядку відповідати галузь законодавства з аналогічною назвою, оскільки вони формуються за різними підставами і на їх розвиток діють різні чинники. Так, якщо галузь

права становлять однорідні суспільні відносини, для врегулювання яких застосовується один метод правового регулювання, то для галузі законодавства це не обов'язково. Предмет галузі законодавства становлять різнорідні суспільні відносини, об'єднані тим чи іншим спільним аспектом правової дійсності, навколо якого задля якісного врегулювання об'єднуються норми у сферах державного управління, народного господарства, господарської діяльності і т. д. Саме тому галузями законодавства застосовуються декілька методів правового регулювання, один із яких є головним.

Характеризуючи місце та роль аграрного права в системі права, у сучасній юридичній літературі його досить часто визначають як комплексну, інтегровану, спеціалізовану галузь права. Точка зору, що аграрне право – це комплексна галузь права, стверджує Г. Корнієнко, ґрунтується на теоретичній конструкції, запропонованій С. Алексеевим, який у своїх публікаціях, починаючи з 1975 р., неодноразово обґрунтовував концепцію про поділ галузей права на традиційні та комплексні (вторинні) [15, с. 63]. Так, дійсно, у своїй праці «Структура радянського права» С. С. Алексеев зазначає, що варто розглядати такі різновиди галузей права, як основні та комплексні [6, с. 184]. Разом з тим автор пояснює: «комплексні галузі наділені лише частиною ознак і особливостей галузі права та являють собою свого роду “нашарування” на поверхні правової системи. Якщо бути гранично чітким у термінології, то досліджувані правові утворення варто було б назвати “напівгалузі”, проте їх вторинний, похідний характер, видається, можна відобразити і в слові “комплексний”, яке в поєднанні з поняттям “галузь” вказує на особливості даних утворень як таких компонентів радянської правової системи, котрі виражають одну із граней певної сфери правового регулювання» [6, с. 194].

Таким чином, повертаючись до наукової праці Г. Корнієнко, можна зробити висновок, що автором поняття «комплексна галузь права» інтерпретується як самостійна, однопорядкова із фундаментальними галузями складова системи права. Проте таке розуміння не відповідає початковій, вихідній сутності, яка вкладалась у це поняття його авторами та розробниками.

У своїй фундаментальній науковій праці «Загальна теорія права» вже в 1981 р. С. С. Алексєєв зауважив, що «комплексні утворення, які з'являються в результаті міжгалузевої кодифікації, формуються саме на галузевому рівні, вони вводять хоча і спеціальний, проте все ж особливий юридичний режим регулювання і немає ніякого докору в тому, щоб іменувати такі утворення галузями з обов'язковим додаванням слова “комплексні” [5, с. 257]. Таким чином, аналізуючи позицію автора із зазначеної проблематики (їй присвячено окрему частину глави 15 «Структура права», яка має назву «Вторинні утворення в структурі права» [5, с. 252]), варто зауважити, що при застосуванні терміна «комплексна галузь» ідеться не про галузь права, а про галузь законодавства. Більше того, пояснюючи свою думку, автор підкреслює, що «в якості комплексних варто розглядати тільки такі утворення правових норм, які реально об'єктивувались у правовій системі і які, не порушуючи основної структури права, існують у вигляді вторинних правових утворень» [5, с. 258].

Доцільно також зауважити, що твердження Г. Корнієнко, відповідно до якого С. С. Алексєєв запропонував і неодноразово обґрунтував концепцію про поділ галузей права на традиційні і комплексні (вторинні), є не зовсім точним. Тим паче що власне сам С. С. Алексєєв, торкаючись питань, пов'язаних із науковою дискусією щодо структури права, посилається на В. К. Райхера, яким і було запропоновано термін «комплексна галузь» та висунуто саму ідею комплексних галузей [22, с. 190].

Що ж стосується місця аграрного права в системі вітчизняного права, значимість якого є беззаперечною для регулювання суспільних відносин, то ще радянською юридичною думкою такі явища в структурі системи права розумілись як особливі об'єднання норм, котрі складають вторинні комплексні утворення, оскільки не формують за своїм глибинним економічним, соціально-політичним змістом якісно своєрідного, основоположного за специфікою правового регулювання і відповідно не наділені основними, типовими особливостями юридичного інструментарію [5, с. 248].

Разом з тим роль вторинних комплексних утворень у системі права є важливою, оскільки дає змогу окреслити певний ас-

пект суспільних відносин, а застосування правової категорії «галузь права» з метою позначення таких утворень є виключно наслідком складності та багатоаспектності юридичної термінології, застосування якої досить часто здійснюється без ґрунтового аналізу напрацювань теорії правової науки.

Коли йдеться про дискусію з приводу різновидів галузей права та допустимості визначення аграрного права як комплексної і самостійної галузі, необхідно віддати належне тому, що, як уже зазначалось, сама категорія «система права» належить до всезагальних та всеохоплюючих явищ правової дійсності. При цьому, як ще свого часу зазначив А. М. Васильєв, ця правова абстракція послуговує для вираження структурних підрозділів, взаємозв'язків, єдності правових норм, їх внутрішніх взаємозалежностей і системи в цілому [9, с. 166]. Завдяки цьому правова система сприяє успішному вивченню проблеми ефективності правового регулювання, унаслідок чого має велике методологічне значення [20, с. 6].

У контексті нашого дослідження обґрунтованою і слушною вбачається думка Д. М. Азмі, яка вважає, що постійне виділення окремих галузей права і завдяки цьому збільшення їх кількості в цілому не сприймається позитивно. Проте необхідно визнати, стверджує автор, що цей процес обумовлений змінами в сприйнятті правової дійсності, менталітеті, світогляді, а не безумовними підставами виокремлення тієї чи іншої галузі права [3, с. 90].

Розвинена правова система – складний багаторівневий механізм, елементи якого об'єднані між собою як жорсткими статичними, так і гнучкими динамічними зв'язками. Разом з тим, якою б розгалуженою така система не була, у ній незмінно стійким, стабільним і непорушним має залишатись ядро – система права, яка є об'єктивно існуючою і постійно ускладнюється. Проте процес такого ускладнення має бути обґрунтованим, науково виваженим та обумовленим реальними потребами розвитку суспільства. Механічне ж повальне виокремлення незначних груп норм права, які фактично відображають лише ту чи іншу грань механізму правового регулювання однієї або декількох фундаментальних галузей права, автоматично не надає



таким утворенням у системі права якостей та рис галузей права у зв'язку з відсутністю для такого виокремлення головної підстави – предмета і методу правового регулювання. У випадку з аграрним правом доцільно говорити про об'єктивне існування галузі законодавства, проте аж ніяк не галузі права, хай навіть і з додаванням поняття «комплексна». Наукова ж дискусія із досліджуваної проблематики є свідченням того, що система права є складним явищем правової дійсності і потребує подальшого поглибленого вивчення.

### Список використаних джерел

1. Абакуменко, Е. Таможенное право: от правового института до самостоятельной правовой отрасли (эволюция взглядов Д. Н. Бахраха о месте таможенных норм в системе права) [Текст] / Е. Абакуменко // Митна справа. – 2012. – № 5. – С. 37–47.
2. Аграрне право як галузь права, юридична наука і навчальна дисципліна [Текст] : матеріали Всеукр. круглого столу (25 трав. 2012 р.) / Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України ; за заг. ред.: В. М. Єрмоленка, В. І. Курила, В. І. Семчика. – К. : Вид. центр НУБіП України, 2012. – 168 с.
3. Азми, Д. М. Значение отраслевого деления права. Критерии выделения и иерархия отраслей права [Текст] / Д. М. Азми // Государство и право. – 2011. – № 2. – С. 86–90.
4. Актуальні питання публічного та приватного права [Текст] : тези доп. III Міжнар. наук.-прак. конф., 3 жовт. 2012 р. / Класич. приват. ун-т ; редкол.: В. М. Огаренко [та ін.]. – Запоріжжя : КПУ, 2012. – 588 с.
5. Алексеев, С. С. Общая теория права [Текст] : курс : в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. I. – 360 с.
6. Алексеев, С. С. Структура советского права [Текст] : монография / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – 264 с.
7. Ануфриева, Л. П. Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории [Текст] : монография / Л. П. Ануфриева. – М. : Спарк, 2002. – 618 с.
8. Барабашев, Г. В. Основы знаний о советском государстве и праве [Текст] : учеб. пособие / Г. В. Барабашев, О. Е. Кутафин. – М. : Моск. гос. ун-т, 1977. – 167 с.
9. Васильев, А. М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права [Текст] : монография / А. М. Васильев. – М. : Юрид. лит., 1976. – 264 с.
10. Євграфова, Є. Інший погляд на дослідження структури і системи права [Текст] / Є. Євграфова // Вісн. Акад. прав. наук України / Нац. акад. прав. наук України. – Х. : Право, 2012. – № 4 (71). – С. 52–64.

11. Жушман, В. П. Предмет аграрного права [Текст] / В. П. Жушман // Юрид. наука и образование / редкол.: В. В. Комаров [и др.]. – Минск : Право и экономика, 2010. – Вып. 3. – С. 209–214.
12. Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник / М. Цвік [та ін.] ; за ред.: М. Цвіка, О. В. Петришина ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2011. – 584 с.
13. Законодавство України: проблеми та перспективи розвитку [Текст] : зб. матеріалів XIII Всеукр. наук.-практ. конф. / Нац. акад. наук України, Київ. ун-т права ; редкол.: Ю. С. Шемшученко [та ін.]. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2012. – 534 с.
14. Иоффе, О. С. Вопросы теории права [Текст] / О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. – М. : Юрид. лит., 1961. – 382 с.
15. Корнієнко, Г. Аграрне право в системі права України [Текст] / Г. Корнієнко // Підприємництво, господарство і право : наук.-практ. госп.-прав. журн. – 2013. – № 9. – С. 62–64.
16. Керимов, Д. А. Общая теория государства и права. Предмет. Структура. Функции [Текст] / Д. А. Керимов. – М. : Юрид. лит., 1977. – 126 с.
17. Лялюк, О. Ю. Муніципальне право України як галузь права [Текст] / О. Ю. Лялюк // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій ; редкол.: В. Тацій [та ін.]. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2010. – Вип. 110. – С. 37–46.
18. Мураховська, Т. Є. Формування нових галузей в системі права України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т. Є. Мураховська ; наук. кер. В. О. Корнієнко ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : [б. в.], 2011. – 19 с.
19. Олійник, А. Ю. Теорія держави і права України [Текст] : навч. посіб. / А. Ю. Олійник, С. Д. Гусарєв, О. Л. Слюсаренко. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
20. Панкратова, М. Е. Право как динамическая структура: теоретическое осмысление системы права [Текст] / М. Е. Панкратова, Н. Ю. Рашева, Г. В. Ивашко // Современное право : науч.-практ. журн. – 2013. – № 7. – С. 4–8.
21. Петлюк, Ю. С. Сучасні наукові підходи щодо визначення поняття водного права [Текст] / Ю. С. Петлюк // Бюл. М-ва юстиції України. – 2013. – № 8. – С. 68–72.
22. Райхер, В. К. Общественно-исторические типы страхования [Текст] / В. К. Райхер. – М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1947. – 282 с.
23. Скакун, О. Ф. Теорія держави і права [Текст] : підручник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
24. Супруновський, А. І. Міграційне право в системі права України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. І. Супруновський ; наук. кер. В. В. Завальнюк ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О. : [б. в.], 2011. – 18 с.

25. Сучасні проблеми правової системи України [Текст] : зб. матеріалів ІІ Міжнар. наук.-практ. конф., 24 листоп. 2011 р. / Київ. ун-т права, Нац. акад. наук України ; редкол.: Ю. С. Шемшученко [та ін.]. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2011. – Вип. 3. – 414 с.
26. Тіхонова, М. А. До проблеми виокремлення спортивного права [Текст] / М. А. Тіхонова // Вісн. Харк. Нац. ун-ту внутр. справ / Харк. Нац. ун-т внутр. справ ; відп. ред. О. М. Бандурка. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2011. – Вип. 1 (52). – С. 22–29.
27. Теорія государства и права [Текст] : курс лекцій. – М. : Зерцало : ТЕИС, 1998. – 475 с.
28. Теорія держави і права. Академічний курс [Текст] : підручник / за ред.: О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – 2-ге вид., переробл. та допов. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
29. Теорія держави і права [Текст] : підручник / за ред. О. В. Петришина ; НУ ЮАУ. – Х. : Право, 2014. – 368 с.
30. Чабаненко, М. М. Деякі питання предмета аграрного права [Текст] / М. М. Чабаненко // Право і суспільство. – 2010. – № 6. – С. 100–105.
31. Чабаненко, М. М. Питання системи аграрного права: до постановки проблеми [Текст] / М. М. Чабаненко // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2013. – № 1. – С. 237–241.
32. Шаганенко, В. П. Сутнісні характеристики системи права [Текст] / В. П. Шаганенко // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2012. – № 2. – С. 69–72.
33. Шебанов, А. Ф. Система советского социалистического права [Текст] / А. Ф. Шебанов. – М. : Моск. гос. ун-т, 1961. – 43 с.
34. Явич, Л. С. Общая теория права [Текст] / Л. С. Явич. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1976. – 288 с.
35. Ямпольская, Ц. А. О системе советского права [Текст] / Ц. А. Ямпольская : материалы круглого стола журнала «Советское государство и право». Система советского права и перспектива ее развития // Сов. государство и право. – 1982. – № 6.

*Стаття надійшла 30 січня 2014 р.*

**М. В. Санникова**

**К вопросу о комплексных образованиях в системе права Украины  
(на примере аграрного права)**

*В статье рассмотрены теоретико-правовые аспекты развития системы права Украины на современном этапе функционирования правовой системы. В связи с этим, в частности, изучены вопросы, связанные с необходимостью выделения новых отраслей права. Акцентировано внимание на научной дискуссии касаясь вторичных образований в структуре права, а также исследована возможность применения теоретико-правовой*

категорії «комплексная отрасль права» на прикладі аграрного права України.

**Ключевые слова:** система права, система законодавства, отрасль права, комплексная отрасль права, аграрное право.

**M. V. Sannikova**

**To the question about the complex formation in the system of law of Ukraine  
(on the example of the agricultural law)**

*Paper we study the legal foundations for the development of the system of law in Ukraine. There for studied legal science a chievementin the field of scientific problems, which rises. Also investigated the views of the different schools of law that the reis a system of law and its structure. The study found that when the structure of the system created the concept of law, it was not the same a sin modern science.*

*In the development of scientific view sithas changed significantly. And modern jurisprudence see sanother meaningin terms that were formulated before. This is one of the main reasons for the discussions in the study of law.*

*The article explores current issues about the need for new areas of law. These issues are also not new to the theory of law. Science formulated several clear grounds that give the opportunity to talk about what a particular group of the law is the branch of law. But alas, despite this debate continues. This process is clear and quite understandable, because it is caused by complex social processes of rapprochement between states and their legal systems. Resulting in modern science are often mixed fundamentally different phenomena, which is a system of law and legislation system.*

*Article draws attention to the so called complex field of law. Investigate the possibility of using this concept in science, as well as the content of such concepts. Concluded that the legal framework does contain some secondary elements. In essence they do not create any separate system for regulating social relations. Yes, they stand out, but its only purpose of regulation. While they consist of other branches of law rules. So there is no reason to assume that these secondary elements separate elements of the system of law.*

*Study conducted on the example of the agrarian law of Ukraine.*

**Keywords:** law system, legislative system, branch of law, complex branch of law, agrarian law.

---

**М. Є. Черкас**, кандидат юридичних наук.  
Національний юридичний університет імені  
Ярослава Мудрого

## **Радикалізм як форма деформації правосвідомості**

---

*Проаналізовано основні причини виникнення деформації правосвідомості, її ознаки, форми прояву. Автором визначено ознаки та зміст поняття «правовий радикалізм» та надані пропозиції щодо його подолання.*

**Ключові слова:** правосвідомість, деформація правової свідомості, радикалізм.

Правосвідомість українського суспільства нині, як ніколи, є досить динамічною, однак такою, що вбирає у себе й цінності та вади свідомості попередніх епох. Проте варто наголосити, що будь-які трансформаційні процеси не завжди несуть позитивні зміни. Не є винятком і трансформація правосвідомості: вона може деформуватися під впливом досить багатьох різноманітних факторів соціально-економічного, політичного, правового характеру тощо.

Після 23 років становлення незалежної України, а відповідно — й оновленого формату правової системи, можна стверджувати, що динаміка української суспільної правосвідомості має як позитивні, так і негативні риси.

У світлі останніх політичних та соціально-правових подій на півдні та сході нашої держави вченим-правознавцям україні необхідно зосередити всю свою увагу на факторах, що зумовили

саму лише теоретичну можливість такого роду подій. І перш за все варто змінити вектор досліджень, аналізу окремих, мало вивчених видів деформації правосвідомості громадян, зокрема правового радикалізму, з метою вивчення причин його виникнення, основних ознак, форм прояву та шляхів подолання.

Загальні питання деформації правосвідомості знайшли відображення в роботах таких вчених, як: О. Г. Данильян, І. А. Льїн, Ю. Ю. Калиновський, Є. О. Лукашова, С. І. Максимов, В. В. Мухін, Л. І. Петражицький, Н. Я. Соколов, Е. Ю. Соловійов, М. П. Требін, О. К. Уледов, М. Є. Черкас, В. О. Чефранов та ін.

Проблемам аналізу правового радикалізму присвячено досить мало праць, зокрема це труди В. М. Коробки, В. В. Пашутіна, а також окремих політологів.

Метою цієї статті є аналіз основних причин виникнення деформації правосвідомості, її ознак, форм прояву та визначення поняття «правовий радикалізм», його ознак та шляхів подолання.

Центральним компонентом правосвідомості є ціннісне ставлення до права в цілому, до його виключних норм та інститутів, до практики їх застосування і власної правової поведінки з точки зору ефективності і справедливості основних елементів правового регулювання. Саме цей компонент забезпечує творчий вплив правової свідомості: багато в чому забезпечує ефективність правового регулювання [13, с. 53].

Доцільно перш за все зупинитись на окремих причинах виникнення такого розповсюдженого явища, як деформація правосвідомості. Безпосередньою причиною виникнення деформацій правової свідомості є стан основних елементів механізму правового регулювання. У сфері ж правотворчості на стан правосвідомості впливають неадекватність правового регулювання, суперечливість системи права; порушення співвідношення матеріальних і процесуальних норм; надмірна кількість законів, декларативність, необґрунтована змінюваність [1, с. 41–58]. До того ж посиленню деформаційних явищ у суспільній правосвідомості України сприяють протиріччя в різних галузях законодавства й правоохоронній системі в цілому. Таке становище дозволяє маніпулювати законодавством залежно від ситуації:

спостерігається поблажливе ставлення до багатьох розповсюджених і небезпечних форм протиправної діяльності правлячої еліти.

Суттєвою причиною існування деформацій правосвідомості в українському суспільстві є також поступове звикання населення, особливо молоді, до злочинності. У міжнародному та національному масштабі набули широкого розповсюдження і стали «звичними» для пересічних громадян такі види злочинів, як тероризм, масове захоплення заручників, работоргівля, замовні убивства, багатомільйонні шахрайства, корумпованість у багатьох сферах суспільного життя [3, с. 294].

Вважаємо логічним розглянути насамперед поняття та ознаки деформації правової свідомості в цілому, виокремити основні її форми.

О. К. Уледов справедливо зазначає, що у функціонуванні правової свідомості важливу роль виконують різні її стани, під якими розуміють певні види її налаштованості і спрямованості під впливом домінуючих у суспільстві ідей і поглядів, уявлень і відчуттів [7, с. 62–63; 11, с. 92; 12, с. 300]. Як зауважують окремі вітчизняні вчені, деформація правової свідомості — це один із її станів, протилежний позитивному. При цьому Л. М. Герасіна, М. І. Панов та М. П. Требін визначають деформацію правосвідомості як соціально-правове явище, що характеризується зміною її стану, при якому в носіїв формуються певні ідеї, уявлення, погляди, знання, відчуття і настрої, переживання і емоції, які спотворено відображають юридичну дійсність і виражають негативне ставлення до діючого права, законності і правопорядку [9, с. 217–218]. Ю. Ю. Калиновський наполягає на тому, що деформації правосвідомості є викривленням форми і змісту правових настанов, навичок і звичок на інституційному та неінституційному рівнях, що відображається перш за все у діяльності та дискурсивних практиках суб'єктів правовідносин, а також у засобах вирішення конфліктних ситуацій, стереотипізованих серед широких верств населення [4, с. 218–219].

Заслугує на увагу й філософське осмислення змісту деформації правосвідомості. Так, відповідно до філософського бачення В. О. Чегранова людська свідомість визначається буттям і лише

в другу чергу сама опосередковує його. А враховуючи той факт, що в окремо взятій соціальній системі правосвідомість індивідів може відповідати суспільному буттю (у тому числі й позитивному праву) і в той самий час суперечити загальнолюдським цінностям, пропонується розрізнити відносну й абсолютну деформації правосвідомості [14, с. 59]. При цьому під відотною деформацією правосвідомості розуміють певну невідповідність змістовно-ціннісних характеристик правосвідомості реально існуючій у конкретному суспільстві правовій дійсності. Абсолютна ж деформація – це невідповідність змістовно-ціннісних характеристик правосвідомості тим правовим координатам, що напрацьовані людською цивілізацією [3, с. 250].

На підставі аналізу наведених дефініцій можна сформулювати поняття деформації правосвідомості, яке, на нашу думку, слід визначити як викривлення раціональних, емоційних або (і) вольових компонентів її змісту, які роблять неможливим або суттєво утруднюють ефективне правове регулювання. При цьому варто наголосити, що для деформації правосвідомості характерним є викривлення на рівні цінностей, знань, практичних навичок [13, с. 53].

Проаналізувавши всі різноманітні прояви деформації правосвідомості, можна зробити висновки щодо загальних її ознак. Так, заслуговує на підтримку позиція Ю. Ю. Калиновського, який до основних ознак деформації правосвідомості відносить такі:

1. Будь-яка деформація правосвідомості є негативною за своєю соціально-правовою природою і становить загрозу для суспільства.

2. Деформацію правосвідомості можна виявити лише тоді, коли в суспільстві існують усталені критерії нормальної (недеформованої) правосвідомості.

3. Деформація правосвідомості не виключає у її носіїв наявності певних правових поглядів, ідей, уявлень.

4. Деформація правосвідомості характеризується негативним ставленням її носіїв до діючого права, правосуддя та законності [3, с. 250].

Під видами деформації правосвідомості можна розуміти способи її прояву, які відрізняються один від одного різним



ступенем перекручення компонентів правової свідомості у відзеркаленні правової дійсності та які в сукупності розкривають зміст і суть цього явища [9, с. 218].

Основними видами деформації правосвідомості є такі: правовий інфантилізм, правовий ідеалізм (фетишизм), правовий дилетантизм, правова демагогія, правовий скептицизм, правовий нігілізм та «переродження» правосвідомості [2, с. 544–546].

Як зазначають окремі науковці, представлена класифікація форм деформації правосвідомості є неповною. Так, слід додати також такі форми деформації правової свідомості: правовий радикалізм, правовий популізм та правовий конформізм [5, с. 47]. Сьогодні українське суспільство, за даними соціологічних опитувань, проходить процес радикалізації, саме тому вважаємо необхідним детальніше зупинитись на цьому явищі.

Сам термін «радикалізм» у перекладі з латини дослівно означає безкомпромісне прагнення йти до кінця, добиватись докорінних змін та найбільш повних результатів у будь-якій перетворювальній діяльності. Ця течія виникла наприкінці XVIII ст. в Англії. У XIX ст. в Європі його ототожнювали з демократичним крилом лібералізму, представники якого, на противагу поміркованим, виступали за скасування майнового цензу та поширення виборчого права, відокремлення церкви від держави, а також за соціальні реформи. У цей же час по всій Європі виникають радикальні політичні партії. Трохи згодом радикалізм пов'язували з анархізмом, соціалізмом, суфражизмом, більшовизмом та навіть нацизмом.

В епоху промислового перевороту та антифеодальних соціальних революцій радикалізм став альтернативним варіантом суспільного розвитку.

Поява радикалізму була обумовлена епохою Просвіти з її новими вимогами до людини, її свідомості та суспільного буття, новими умовами промислового розвитку, експансією індивідуалізму.

Як свідчать історичні джерела, український радикалізм бере свій початок у 1890-х рр., коли була створена Українська радикальна партія. До основних її завдань слід віднести: поділ Галичини на дві окремі частини (польську та українську), децентралізацію влади, введення прогресивного податку тощо

[див., напр., 6, с. 402–407]. Після приєднання до цієї партії волинської групи есерів у 1926 р. партія змінила назву на Українську соціально-радикальну партію, а у квітні 1931 р. – вступила до II Соціалістичного Інтернаціоналу.

У 1904 р. за ініціативою Б. Грінченка була створена Українська радикальна партія на Наддніпрянщині, яка виділилась із Української демократичної партії, при цьому вже у 1905 р. ці дві партії об'єдналися, утворивши Українську демократично-радикальну партію. Новостворена партія до своїх політичних цілей відносила територіальну автономію для України в рамках Росії та націоналізацію землі.

Новий виток радикалізму пов'язаний з утворенням Радикальної партії Олега Ляшка у 2010 р. Стратегічні завдання партії включають у себе докорінну зміну існуючого порядку у багатьох сферах суспільного життя – починаючи із люстрації влади й до комплексних аграрних реформ та змін в інвестиційній політиці держави [10].

Виділяють різні типи радикалізму, зокрема політичний, церковний, філософський, революційний, правовий та ін.

Варто зауважити, що термін «правовий радикалізм» до початку 2000-х рр. не був уживаним в українській юридичній літературі, проте широко вживався політологами. Зокрема, упорядники Стислого енциклопедичного словника визначають радикалізм як практичну та ідеологічну орієнтацію політики, яка припускає принципову зміну суспільства і політичної структури засобами рішучих, кардинальних дій [8, с. 414].

Правовий радикалізм, на думку В. М. Коробки та В. В. Пашутіна, характеризує практичну орієнтацію свідомості особистості щодо права, законів, прав громадян, інших правових цінностей на принципові зміни вказаних правових об'єктів шляхом рішучих, кардинальних дій. Правовий радикалізм слід розглядати як у позитивному, так і в негативному аспектах [5, с. 48].

Ураховуючи останні події в Україні, вважаємо більш доцільним зупинитись на розгляді негативних аспектів радикалізму. Негативно-правовий радикалізм характеризується вкрай негативною сутністю. Проте ця форма деформації правосвідомості

виділена умовно, оскільки вона є не чим іншим, як перекрученням правової свідомості, що виражається у вкрай зневажливому і вкрай негативному ставленні до права, закону, інших правових цінностей і виявляється у рішучих, кардинальних протиправних діях. Найбільш суттєва ознака, що відрізняє цей вид деформації від інших, — це підвищений ступінь суспільної небезпеки, що проявляється у формуванні і реалізації злочинних задумів конкретними людьми. Варто зауважити, що негативно-правовий радикалізм найбільш гостро проявляється у суспільстві з нестабільною соціально-економічною обстановкою та активізується в умовах економічної чи політичної кризи.

Як зазначають окремі вчені-правознавці, негативно-правовий радикалізм розрізняється за ступенем активності. Так, аналіз змісту радикалізму дозволяє виокремити таку його рису, як маргінальність. Тому найбільш «м'яка» форма прояву негативно-правового радикалізму містить ознаки правового інфантилізму: несформованість і неповнота правових поглядів, знань, установок, уявлень. Однак ці два види деформації правової свідомості не є тотожними, й основна їхня відмінність полягає в спрямованості мотивації та ступеня суспільної небезпеки. Як зауважують спеціалісти у цій галузі, несформованість професійної правосвідомості є достатньо розповсюдженим явищем серед представників органів внутрішніх справ. Прояв же негативно-правового радикалізму працівників органів внутрішніх справ, зокрема слідчих, виражається переважно не стільки у неповноті їхніх правових знань, а у відсутності позитивного ставлення до закону та інших правових цінностей [5, с. 48–49].

Ще однією формою прояву негативно-правового радикалізму є правовий нігілізм. Близькість цих понять ґрунтується на тому, що в обох випадках перекручення правової свідомості виявляється в активній протиправній тенденції у поведінці особи. Дефектність правової свідомості слідчих, наприклад, проявляється у нігілістичному ставленні до права, закону, прав громадян, інших правових цінностей у цілому, при цьому вимоги і заборони набувають усталеного характеру [5, с. 49].

На підставі аналізу змісту поняття «деформації правосвідомості» та «радикалізм» можна зробити певні висновки щодо ознак останнього.

1. Радикалізм є формою деформації правосвідомості.

2. Не можна сприймати радикалізм як виключно негативну форму деформації правової свідомості, оскільки, як свідчать історики, на певних етапах розвитку суспільства радикалізм зумовлював позитивні зміни в житті цілих націй та поколінь.

3. Радикалізм завжди означає прагнення перебудови існуючої системи (якщо ми аналізуємо правовий радикалізм, то мається на увазі кардинальна зміна основних елементів правової системи).

4. Характерною особливістю радикалізму є те, що подібні деформації свідомості виникають у періоди появи глибокої прірви між діями влади та очікуваннями народних мас.

5. Радикалізму властиві також стійке надання переваги рішучим методам перетворень, динамічність змін поглядів і дій, прагнення поліпшити соціальне законодавство, прагнення до форсування подій тощо.

Підсумовуючи наведені тези, зауважимо таке. Сьогодні, як ніколи, необхідно акцентувати увагу на тому, що на рівень правосвідомості громадян (й відповідно – кількості проявів її деформації) впливає ціла низка різнорідних факторів, зокрема відсутність єдиної високоефективної системи правового виховання, а також популяризація антиправової поведінки через ЗМІ. Саме тому, окрім більш детального аналізу поширених та непоширених форм деформації правової свідомості, до основних завдань, що ставить сам час перед науковцями, слід додати деталізацію причин виникнення різнорідних деформацій правової свідомості, передовсім радикалізму, а також шляхи їх подолання.

#### Список використаних джерел

1. Волошенюк, А. В. Правовой нигилизм: общетеоретическая характеристика [Текст] / А. В. Волошенюк. – Харьков : ООО «ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС», 2005. – 104 с.
2. Загальна теорія держави і права [Текст] : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2009. – 584 с.

3. Калиновський, Ю. Ю. Парадигмальні виміри правосвідомості українського суспільства [Текст] : монографія / Ю. Ю. Калиновський. – Х. : Майдан, 2012. – 346 с.
4. Калиновський, Ю. Ю. Правосвідомість українського суспільства: генеза та сучасність [Текст] : монографія / Ю. Ю. Калиновський. – Х. : Право, 2008. – 288 с.
5. Коробка, В. М. Сучасна правосвідомість слідчих (теоретико-соціологічний аспект) [Текст] / В. М. Коробка, В. В. Пашутін ; Донец. ін-т внутр. справ. – Донецьк : ДІВС МВС України, 2002. – 124 с.
6. Лазарович, М. В. Історія України [Текст] : навч. посіб. / М. В. Лазарович. – К. : Знання, 2008. – 683 с.
7. Лукашева, Е. А. Социалистическое правосознание и законность [Текст] / Е. А. Лукашева. – М. : Юрид. лит., 1973. – 344 с.
8. Политология [Текст] : крат. энцикл. слов.-справ. – Ростов н/Д, 1997. – 608 с.
9. Правосвідомість і правова культура як базові чинники державотворчого процесу в Україні [Текст] : монографія / Л. М. Герасіна, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін. – Х. : Право, 2009. – 352 с.
10. Програма кандидата у Президенти України Олега Ляшка «План Ляшка: визволення України від окупантів, порядок на своїй землі» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tpl.kiev.ua/>.
11. Соколов, Н. Я. Профессиональное сознание юристов [Текст] / Н. Я. Соколов. – М. : Наука, 1988. – 224 с.
12. Уледов, А. К. Структура общественного сознания (Теоретико-социологическое исследование) [Текст] / А. К. Уледов. – М. : Мысль, 1968. – 330 с.
13. Черкас, М. Є. Правосвідомість та її функції в механізмі правового регулювання [Текст] : монографія / М. Є. Черкас. – Х. : Право, 2014. – 156 с.
14. Чефранов, В. А. Правосознание как разновидность социального отражения (философско-методологический очерк) [Текст] / В. А. Чефранов. – Киев : Вища шк., 1976. – 210 с.

*Стаття надійшла 4 лютого 2014 р.*

**М. Е. Черкас**

#### **Радикализм как форма деформации правосознания**

*Статья посвящена анализу основных причин возникновения деформации правосознания, ее признаков и форм проявления. Актуальность тематики исследования определяется последними политическими и социально-правовыми событиями на юге и востоке нашего государства. Именно*

поэтому считаем, что ученым-правоведам крайне необходимо сосредоточить все свое внимание на факторах, обусловивших теоретическую возможность такого рода событий. И прежде всего следует изменить вектор исследований отдельных, малоизученных видов деформации правосознания граждан, в частности правового радикализма, с целью изучения причин его возникновения, основных признаков, форм проявления и путей преодоления. К сожалению, сегодня мало работ посвящено проблемам анализа сущности категории «правовой радикализм», его признакам и путям преодоления.

**Ключевые слова:** правосознание, деформация правового сознания, формы деформаций правосознания, радикализм.

**M. E. Cherkas**

### **Radicalism as a form of strain of justice**

*This article analyzes the main causes of deformation of justice, its signs and manifestations. Relevance of the chosen research topics driven by recent political, social and legal developments in the south and east of our country. Therefore, we believe that legal scholars is essential to focus all their attention on the factors that led to the mere theoretical possibility of this type of incident. And, above all, is to change vector analysis of individual studies, little-known species of deformation of justice citizens, including legal radicalism in order to study its causes, key features, manifestations and ways to overcome them. Unfortunately, quite a few papers devoted to the problems of analyzing the essence category of «legal radicalism», its signs and remedies.*

*Legal awareness Ukrainian society today, more than ever, is highly dynamic, however, absorbing and value consciousness and disadvantages of previous eras. However, it should be emphasized that any transformation processes are not always improvements. Is no exception and transformation of justice: it can deform under the influence of quite a few different factors of socio-economic, political, legal and more.*

*The author emphasized that the immediate cause of the deformation of legal consciousness is a state of the main elements of the mechanism of regulation. In addition to strengthening deformation phenomena in the social sense of justice of Ukraine contribute to conflict in different areas of legislation and the legal system as a whole. Also, a significant reason for the existence of deformations of justice in Ukrainian society is gradually getting used to people, especially young people, to the crime.*

*The notion of deformation of justice, which, in our opinion, should be defined as the distortion of rational, emotional or (and) of volitional component of its contents, which make it impossible or significantly impede effective legal regulation. It should be emphasized that the deformation characteristic distortion of justice at the level of values, knowledge and practical skills.*

*The main deformation of justice are: legal infantilism, legal idealism (fetishism), legal amateurism, legal demagoguery, legal scepticism, legal nihilism and the «rebirth» of justice. However, one should also add the following forms of legal consciousness deformation, such as: legal radicalism, populism law and legal conformity. In the era of the industrial revolution, and feudal social revolutions, radicalism became an alternative social development. There are different types of radicalism, in particular, emphasize the political, religious, philosophical, revolutionary, legal and others.*

*Finally, it is necessary to emphasize that the level of legal awareness of citizens (and respectively – the number of displays deformities) affects a number of different factors, including the lack of a single high-performance system of legal education and popularization antilegal behaviour through the media. Therefore, in addition to a more detailed analysis of common and uncommon forms of deformation of legal consciousness, the main objectives, which makes time itself to scientists, but in the long term – and the leaders of our country should be added detailing the causes of diverse strains of legal consciousness, and how to overcome them.*

**Keywords:** *consciousness, distorted legal minds, shape deformation of justice, radicalism.*

---

*П. М. Дуравкін*, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри фінансового права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

## **Податковий обов'язок: правова категорія чи наукова абстракція**

---

*У статті розглянуто проблемні питання нормативно-правового та доктринального визначення податкового обов'язку. Проаналізовано підходи до розуміння податкового обов'язку у вузькому і широкому сенсі. Досліджено співвідношення податкового обов'язку з обов'язками платника податків.*

**Ключові слова:** *податковий обов'язок, обов'язки платника податків, обов'язок з податкового обліку, обов'язок зі сплати податків і зборів, обов'язок з податкової звітності.*

Податковий обов'язок виступає однією з основних категорій податкового права, адже існування податкових правовідносин навряд чи було б можливе без його наявності. Прийнятий 2 грудня 2010 р. Податковий кодекс України нормативно закріпив категорію «податковий обов'язок», яка до тих пір використовувалась лише в науковому обігу. При цьому в науці податкового права все чіткіше проявляється підхід до податкового обов'язку як до складної категорії, яка містить низку елементів. У той же час залишаються дискусійними питання стосовно кількості таких елементів, їх вмісту, співвідношення між собою тощо. Вирішення цих питань є вельми актуальним, а їх розв'язання має суттєве як теоретичне, так і практичне значення.



Теоретичною базою дослідження є наукові здобутки, викладені в працях учених у галузі податкового права, зокрема Д. А. Кобильнік, І. І. Кучерова, М. П. Кучерявенка, А. О. Храброва та ін.

Мета статті полягає у визначенні складових податкового обов'язку, встановленні їх змісту і взаємодії, з'ясуванні поняття податкового обов'язку та його місця серед обов'язків платника податків, формулюванні пропозицій щодо внесення змін до чинного податкового законодавства України. Відповідно до поставленої мети у статті вирішуються такі завдання: аналізуються чинні норми податкового законодавства України, в яких визначається поняття податкового обов'язку, а також у чому полягає його виконання; досліджуються нормативно закріплені обов'язки платника податків, особливості їх взаємодії, а також співвідношення з поняттям податкового обов'язку; вивчаються доктринальні підходи до розуміння податкового обов'язку; пропонуються зміни до окремих статей Податкового кодексу України стосовно регулювання податкового обов'язку, а також обов'язків платника податків.

Згідно із п. 36.1 ст. 36 Податкового кодексу України «податковим обов'язком визнається обов'язок платника податку обчислити, задекларувати та/або сплатити суму податку та збору в порядку і строки, визначені цим Кодексом, законами з питань митної справи» [5]. Перш за все викликає питання конструкція «та/або», яка впливає на кількість закріплених у цьому визначенні обов'язків. Адже вона дає підставу для виокремлення трьох обов'язків: 1) обчислити, задекларувати та сплатити; 2) обчислити і задекларувати; 3) сплатити.

Деякі труднощі при вирішенні цього питання викликає п. 38.1 ст. 38 Податкового кодексу України, відповідно до якого «виконанням податкового обов'язку визнається сплата в повному обсязі платником відповідних сум податкових зобов'язань у встановлений податковим законодавством строк» [5]. Тобто дана норма передбачає, що виконання податкового обов'язку полягає лише у сплаті податків або зборів, створюючи уявлення, що й сам податковий обов'язок є обов'язком

лише зі сплати. Відповідно стає незрозумілим закріплення в п. 36.1 ст. 36 Податкового кодексу України інших обов'язків за відсутності згадки про них у п. 38.1 ст. 38. Отже, колізія між цими нормами полягає в тому, що поняття податкового обов'язку охоплює більше обов'язків порівняно з поняттям його виконання.

Певним поясненням такої ситуації може слугувати науково-практичний коментар до ст. 36 Податкового кодексу України, відповідно до якого «сплата податку являє собою реалізацію основного обов'язку платника податків і може бути розглянута як податковий обов'язок у вузькому значенні» [4, с. 87]. Так само у коментарі до ст. 38 Податкового кодексу України вказується, що «у вузькому змісті виконання податкового обов'язку означає своєчасну й повну сплату податків» [4, с. 89]. Таким чином, невідповідність між кількістю обов'язків у цих нормах можна пояснити наявністю вузького значення податкового обов'язку, а отже, й вузького змісту його виконання.

При цьому в коментарі до ст. 38 Податкового кодексу України звертається увага на те, що «сплата податку опосередковується діями й щодо обліку, обчислення податкового окладу, тобто всім комплексом обов'язків платника податків, які становлять податковий обов'язок у широкому значенні слова» [4, с. 89]. Відповідно поряд із вузьким існує і широке значення податкового обов'язку, яке, напевно, і малось на увазі в п. 38.1 ст. 38 Податкового кодексу України. У той же час уявляється, що нормативно-правове регулювання виконання податкового обов'язку потребує більшої чіткості і повинно відповідати за змістом поняттю податкового обов'язку.

Наступне положення п. 36.1 ст. 36 Податкового кодексу України, на якому варто зосередити увагу: «податковим обов'язком визнається обов'язок платника податку» [5]. Це породжує питання про співвідношення податкового обов'язку з іншими обов'язками платника податків, які містяться в ст. 16 Податкового кодексу України. У зв'язку з цим доречно зазначити, що в науково-практичному коментарі до ст. 36 Податкового кодексу України вказується, що «податковий обов'язок у широкому значенні включає: 1) обов'язок з ведення податкового

обліку; 2) обов'язок щодо сплати податків і зборів; 3) обов'язок з податкової звітності» [4, с. 87]. У свою чергу, у коментарі до ст. 16 Податкового кодексу України так само підкреслюється доцільність виділення певних груп обов'язків платників: «1) з податкового обліку; 2) щодо сплати податків; 3) з податкової звітності» [4, с. 59–60]. Отже, наведені три складові (облік, сплата, звітність) є однаково притаманними широкому розумінню податкового обов'язку, а також переліку обов'язків платника податків. Однак необхідно проаналізувати, наскільки обов'язки платника податків можуть бути розподілені на вказані три складові податкового обов'язку в широкому значенні.

Насамперед можна встановити склад обов'язку з податкового обліку. Згідно з науково-практичним коментарем до ст. 16 Податкового кодексу України до цієї групи обов'язків платника податків належать: «постановка на облік або реєстрація в податковому органі; надання компетентним органам необхідної інформації (про відкриття рахунків, про рішення, прийняті судом або власником) тощо» [4, с. 59–60]. Виходить, що до цього блоку податкового обов'язку можна віднести обов'язки платника податків, закріплені в підпунктах 16.1.1, 16.1.2, 16.1.10 та 16.1.11 п. 16.1 ст. 16 Податкового кодексу України [5]. Це ті обов'язки, які полягають у постановці на облік у контролюючих органах, веденні обліку доходів і витрат, а також повідомленні контролюючих органів про ліквідацію або реорганізацію, зміну місцезнаходження або місця проживання. При цьому обов'язки, закріплені в підпунктах 16.1.10 та 16.1.11, було б логічним об'єднати з обов'язком стати на облік (підп. 16.1.1).

Наступна складова стосується обов'язку зі сплати податків і зборів, який міститься в підп. 16.1.4 п. 16.1 ст. 16 Податкового кодексу України й полягає у сплаті податків та зборів «в строки та у розмірах, встановлених цим Кодексом та законами з питань митної справи» [5]. Відповідно до науково-практичного коментаря сюди належать обов'язки «самостійно й правильно обчислювати суми податкових платежів; вчасно й повним обсягом сплачувати податки; погашати недоїмки» [4, с. 59–60]. У цьому випадку потребують уваги строки та розміри сплати податків і зборів, оскільки їх неповна або несвоєчасна сплата призводить

до виникнення податкового боргу, а отже, й обов'язку з його погашення. Тому останній теж потребує закріплення як доповнення до обов'язку зі сплати.

Ще одна складова становить обов'язок з податкової звітності. У науково-практичному коментарі до ст. 16 Податкового кодексу України ця група обов'язків включає «ведення бухгалтерського обліку і внесення виправлень у звітність; вчасне складання звітів і зберігання їх необхідний час; представлення в податкові органи необхідних документів, пояснень, довідок, виконання їх вимог (або обґрунтування відмови) тощо» [4, с. 60]. Отже, сюди можна віднести обов'язки платника податків, закріплені в підпунктах 16.1.2, 16.1.3, 16.1.5, 16.1.6, 16.1.12 п. 16.1 ст. 16 Податкового кодексу України [5]. При цьому обов'язки стосовно складання та подання звітності (підпункти 16.1.2, 16.1.3) доцільніше було б закріпити в одному підпункті (який би і стосувався звітності), виклавши його після обов'язку сплачувати податки та збори (підп. 16.1.4) (адже звітність стосується у тому числі і сплати). Так само обов'язки, закріплені у підпунктах 16.1.5 та 16.1.6, теж доцільно об'єднати в один (оскільки закріплені в них обов'язки пов'язані з інформацією щодо обчислення та сплати податків та зборів). Крім того, обов'язки, закріплені в підпунктах 16.1.5, 16.1.6, 16.1.12, здається доцільним об'єднати в один, а саме «подавати контролюючим органам у порядку, строки та в обсягах, встановлених податковим законодавством, інформацію, пов'язану з обчисленням та сплатою податків і зборів, а також забезпечувати збереження такої інформації протягом строків, установлених податковим законодавством».

Обов'язки ж платника податків, відображені в підпунктах 16.1.7, 16.1.8, 16.1.9, 16.1.13 п. 16.1 ст. 16 Податкового кодексу України, фактично стосуються як обліку, так і сплати, а також звітності, а тому не можуть бути розподілені між цими трьома складовими податкового обов'язку в широкому розумінні. Водночас ці обов'язки пов'язані з діяльністю контролюючих органів та їх посадових осіб, що наводить на думку про можливість виокремлення ще однієї складової податкового обов'язку в широкому розумінні – «обов'язку з податкового контролю».

Здається доцільним об'єднати вказані підпункти в один, який міг би закріплювати обов'язок «виконувати законні вимоги та не перешкоджати законній діяльності контролюючих органів та їх посадових осіб».

Підсумовуючи зазначене, виходить, що сукупність обов'язків платника податків є більш багатоманітною порівняно із широким змістом податкового обов'язку і відповідає йому лише частково. Порівнюючи статті 16 і 36 Податкового кодексу України, можна побачити відповідність тільки між обов'язками з ведення обліку доходів і витрат (обчислити), складання та подання звітності (задекларувати), а також сплати податків та зборів (сплатити), закріпленими в підпунктах 16.1.2–16.1.4. У зв'язку з чим складається уявлення, що інші обов'язки стають ніби «неподатковими», оскільки не згадуються в п. 36.1 ст. 36, хоча й передбачені в п. 16.1 ст. 16. Та й незрозумілим стає сенс дублювання вказаних обов'язків, адже вони й так закріплені в іншій нормі.

Широке розуміння податкового обов'язку можна зустріти в працях деяких вітчизняних вчених. Зокрема, Д. А. Кобильнік небезпідставно зазначає, що «податковим є обов'язок платників податків, який становить сукупність видових обов'язків з податкового обліку, сплати податків і зборів, податкової звітності і реалізується через безумовне виконання ними державних владних приписів» [1, с. 26]. У свою чергу, А. О. Храбров характеризує податковий обов'язок як «передбачений спеціальними законами обов'язок платників податків з дотримання відповідного законодавства, що передбачає ведення податкового обліку, сплату та звітність» [6, с. 16]. Однак, як було доведено на прикладі ст. 16 Податкового кодексу України, державно-владні приписи та відповідне законодавство можуть передбачати більш широке коло обов'язків, яке не обмежується обліком, сплатою та звітністю.

Таким чином, зведення податкового обов'язку до обчислення, декларування «та/або» сплати (за нормативним визначенням) або до обліку, сплати та звітності (за доктринальним підходом) не виправдовує себе. Це створює невизначеність і плутанину в його співвідношенні з тими обов'язками платника

податків, які якраз і полягають у обчисленні, декларуванні, обліку, сплаті, звітності тощо. Тому вузьке і широке бачення податкового обов'язку виглядає скоріше науковою абстракцією, оскільки не має обґрунтування в нормах податкового законодавства. Утім закріплення такого підходу на нормативно-правовому рівні навряд чи має сенс через те, що вузьке бачення податкового обов'язку нівелює податково-правову природу інших обов'язків платника податків, а широке – з однієї сторони, дублює їх, а з другої – є меншим за обсягом порівняно з їх кількістю.

Більше того, зазначена невідповідність між тим, що вкладається в поняття податкового обов'язку, закріплене в п. 36.1 ст. 36 Податкового кодексу України (яке умовно можна вважати його широким розумінням), і обов'язками платника податків, передбаченими в ст. 16, ставить під сумнів обґрунтованість закріплення в нормах податкового законодавства категорії «податковий обов'язок» поряд із обов'язками платника податків. Хоча при їх відповідності таке закріплення було б ще більш невинуватим, оскільки зводилось би до повторення обов'язків платника податків (що, до речі, і має місце в п. 36.1 ст. 36 Податкового кодексу України), а тому не мало б сенсу. І навіть якщо б у податковому обов'язку втілювався обов'язок, відмінний від тих, що належать до переліку обов'язків платника податків, то все одно поставало б питання про їх співвідношення, а отже, і доцільність його виокремлення.

Таким чином, визнання податкового обов'язку в п. 36.1 ст. 36 Податкового кодексу України «обов'язком платника податку» не можна вважати обґрунтованим, через те що в переліку обов'язків платника податків, закріпленому в п. 16.1 ст. 16, немає такого обов'язку, як «податковий обов'язок». При цьому п. 36.1 ст. 36 не покладає на платника податків якихось інших обов'язків порівняно із тими, які передбачені в п. 16.1 ст. 16. Відповідно нормативне закріплення податкового обов'язку поряд із обов'язками платника податків у даному разі не має підстав.

Вирішуючи дану проблему, слід підтримати точку зору М. П. Кучерявенка стосовно того, що податковий обов'язок охоплює сукупність безумовних та односторонніх обов'язків платників податків, які формуються шляхом об'єднання владних

велінь держави й регулюються імперативними методами [3, с. 376]. Тому податковий обов'язок є скоріше синонімом обов'язків платника податків, ніж якимось самостійним обов'язком. Уявляється логічним виходити з того, що податковим має бути будь-який обов'язок платника податків у силу закріплення його в нормах податкового законодавства. До речі, як зазначає І. І. Кучеров, у законодавствах окремих країн обов'язок платника податків трактується та визначається достатньо широко — як сукупність взаємопов'язаних обов'язкових дій [2, с. 195]. Відповідно будь-який окремий обов'язок платника податків може розумітись податковим обов'язком у вузькому значенні. У свою чергу, сукупність обов'язків платника податків зі сплати окремого податку або збору повинна розглядатись відображенням широкого сенсу податкового обов'язку.

Виходячи із зазначеного, нормативне закріплення категорії «податковий обов'язок» окремо від обов'язків платника податків бачиться даремним, оскільки вона є їх узагальненням і не може ототожнюватись тільки з певними з них. На підставі цього можна запропонувати доповнення до ст. 16 Податкового кодексу України п. 16.2 такого змісту: «Обов'язки платника податків є його податковими обов'язками», а в наступних підпунктах викласти положення статей 36—38 з їх проекцією на всі обов'язки платника податків. Що стосується поняття податкового обов'язку, то воно має міститись у відповідному підп. п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України і може бути, наприклад, таким: «Податковий обов'язок — це закріплений у чинних нормах податкового законодавства України обов'язок платника податків».

Підводячи підсумки, можна зробити такі висновки: обов'язки платника податків лише частково охоплюються широким змістом податкового обов'язку; зведення податкового обов'язку до сплати (у вузькому сенсі) або ж до обліку, сплати та звітності (у широкому сенсі) є науковою абстракцією, яка створює невизначеність у його співвідношенні з цими та іншими обов'язками платника податків; будь-який окремий обов'язок платника податків є податковим обов'язком у вузькому значенні, а сукупність обов'язків зі сплати окремого податку або збору — відображенням широкого сенсу податкового обов'язку; категорія «податковий обов'язок»

є узагальненням обов'язків платника податків і не може ототожнюватись лише з окремими з них; будь-який обов'язок платника податків у силу закріплення в нормах податкового законодавства є його податковим обов'язком.

#### Список використаних джерел

1. Кобильнік, Д. А. Правове регулювання пільг при оподаткуванні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. А. Кобильнік. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2002. – 206 с.
2. Кучеров, И. И. Налоговое право зарубежных стран [Текст] : курс лекций / И. И. Кучеров. – М. : ЮрИнфоР, 2003. – 374 с.
3. Кучерявенко, Н. П. Курс налогового права [Текст] : в 6 т. Т. 3 : Учение о налоге / Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Легас : Право, 2005. – 600 с.
4. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України [Текст] : в 3 т. Т. 1. – К. : Мін. фін. України, 2010. – 448 с.
5. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (станом на 01.07.2014 р.) [Текст] // Голос України. – 2010. – № 229–230.
6. Храбров, А. О. Правове регулювання виникнення, зміни і припинення податкового обов'язку [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. О. Храбров. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2004. – 197 с.

*Стаття надійшла 10 березня 2014 р.*

**П. М. Дуравкин**

#### **Налоговая обязанность: правовая категория или научная абстракция**

*В статье рассмотрены проблемные вопросы нормативно-правового и доктринального определения налоговой обязанности. Проанализированы подходы к пониманию налоговой обязанности в узком и широком смысле. Исследовано соотношение налоговой обязанности с обязанностями налогоплательщика.*

**Ключевые слова:** *налоговая обязанность, обязанности налогоплательщика, обязанность по налоговому учету, обязанность по уплате налогов и сборов, обязанность по налоговой отчетности.*

**P. M. Duravkin**

#### **Tax duty: legal category or scientific abstraction**

*Tax duty serving major categories of tax law, tax law as being unlikely to be possible without his presence. Adopted December 2, 2010 Tax Code of Ukraine*



*secured regulatory category of «tax duty», which until then was used only in the scientific revolution. However, tax law in science is clearly evident approach to the tax duty as a complex category, which contains a number of elements. At the same time, remain controversial issues regarding the number of elements, their contents, value each other more. Addressing these issues is very important, and their solution is of both theoretical and practical importance.*

*Theoretical basis of the study is scientific achievements expressed in the writings of scholars in the field of tax law, as D. A. Kobylnik, I. I. Kucherov, M. P. Kucheriavenko, A. O. Khrabrov et al.*

*The purpose of this paper is to determine the components of the tax obligation, establishing their content and interactions, understand the concept of tax obligation and its place among the duties of the taxpayer, formulating proposals for amendments to existing tax legislation of Ukraine. In accordance with this goal, the article following tasks: analysis of current norms of tax legislation of Ukraine, which defines the tax obligation, and what is its implementation; studied regulatory obligations secured taxpayer, especially their interaction with each other and with the notion of value of tax obligation; studied doctrinal approaches to understanding the tax obligation; Proposed amendments to certain articles of the Tax Code of Ukraine, devoted to the regulation of tax duties and obligations of the taxpayer.*

*Enshrined in paragraph 36.1 of Article 36 of the Tax Code of Ukraine determining tax duty gives rise to the separation of three duties: (1) to calculate, declare and pay; (2) calculate and declare; (3) pay. The concept of tax obligation encompasses more responsibilities compared to the concept of its implementation. Legal regulation of tax duty fulfillment needs more clarity and should be responsible for the content of the concept of tax debt.*

*The three components (accounting, payments, reporting) are equally characteristic broad understanding of tax duty, and a list of responsibilities of the taxpayer. Comparing Articles 16 and 36 of the Tax Code of Ukraine can be seen only correspondence between the duties of keeping records of income and expenses (calculated), compiling and reporting (declare), and taxes and fees (paid) set out in subparagraphs 16.1.2– 16.1.4. Built tax duty to the calculation, declaration «and / or» pay (by legal definition) or accounting, payment and reporting (for doctrinal approach) is not justified. This creates uncertainty and confusion in his relationship with the duties of the taxpayer, which is precisely in the calculation, declaration, registration, payment, reporting and more.*

*Recognition of tax duty in clause 36.1 c. 36 of the Tax Code of Ukraine «duty to the taxpayer» can not be considered reasonable. Due to the fact that the list of duties of the taxpayer as enshrined in Section 16.1 c. 16, there is no such duty, as a «tax duty». In this Section 36.1 c. 36 does not impose on the taxpayer any other duties as compared to those provided in clause 16.1 c. 16. Accordingly, the statutory tax obligation, along with the duties of the taxpayer in this case has no grounds. Tax duty is more synonymous with the duties of the taxpayer than any independent duty. It seems logical to proceed from the fact that the tax should be any duty of the taxpayer by virtue of fixing it in the rules of tax law. Accordingly, any separate duty of the taxpayer's can be understood in a narrow sense of tax duty. In turn, the aggregate of the duties of the taxpayer to pay a single tax or toll shall be considered a reflection of the wide sense of the tax duty.*

*Summing up the results of this study the following conclusions: the duties of the taxpayer only partly covered by the broad meaning of the tax obligation; built tax duty to pay (in the narrow sense) or to accounting, payment and reporting (in the broad sense) is a scientific abstraction, which creates uncertainty in its relation to these and other duties of taxpayers; any separate duty of the taxpayer is a tax duty in the narrow sense, as a set of duties to pay a single tax or toll – a reflection of the wide sense of the tax duty; category of «tax duty» is a generalization of the duties of the taxpayer, and can not be identified only with some of them; any duty of the taxpayer by virtue of the consolidation rules in the tax laws, is his tax duty.*

*The article examines the problematic issues of legal and doctrinal definition of tax duty. Approaches to understanding the tax duty in the narrow and broad sense. Studied the ratio of tax duty with the duties of the taxpayer.*

**Keywords:** *tax duty, the duties of the taxpayer, the duty for tax accounting, the duty to pay taxes and tolls, the duty for tax reporting.*

---

**Я. С. Калмикова**, кандидат юридичних наук, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## **Доказова діяльність на стадіях розгляду справи в порядку адміністративного судочинства**

---

*Стаття присвячена доказовій діяльності на стадіях розгляду справи в порядку адміністративного судочинства. Особливу увагу приділено викремленню стадій розгляду справи, які незмінні для всіх інстанцій і можуть бути зведені за результатами аналізу положень КАСУ до таких: 1) підготовче провадження; 2) попередній розгляд справи; 3) судовий розгляд справи; 4) ухвалення судового рішення у справі.*

**Ключові слова:** *стадія, доказова діяльність, провадження, адміністративне судочинство.*

Доказова діяльність в адміністративному судочинстві має впорядкований характер, здійснюється протягом усього провадження у справі та може бути структурована шляхом виділення її певних стадій. На кожній стадії провадження така діяльність характеризується певними особливостями, що у підсумку має забезпечити винесення законного й обґрунтованого рішення у справі. Метою статті є розгляд та вирішення питання щодо прояву доказової діяльності на стадіях доказування в адміністративному судочинстві з урахуванням завдань даної сфери. Цю проблему в різні часи досліджували С. М. Амосов,

В. В. Баранкова, В. А. Бігун, Р. С. Белкін, С. В. Васильєв, В. П. Гмирко, Ю. М. Грошевий, В. В. Комаров, В. О. Кузьменко, С. В. Курильов, Л. Н. Лобойко, М. М. Міхеєнко, Л. М. Ніколенко, О. М. Нечитайло, В. Т. Нор, Н. Б. Писаренко, В. А. Сьоміна, С. М. Стахівський, М. К. Треушніков, М. Й. Штефан та ін. Розглянемо дане питання детальніше.

Р. С. Белкін, О. М. Дубенко, В. П. Гмирко, Л. Н. Лобойко, В. Т. Нор під стадіями доказування розуміють відносно відокремлені частини, які мають власні цілі, завдання, що складаються з певних технологічних операцій [2; 4; 7; 8]. На мою думку, стадії складаються з етапів, а етапи – з елементів. Стадія, етап та елементи за своєю суттю відображають та характеризують відносно відокремлену частину якого-небудь явища, процесу, яка перебуває у взаємозв'язку з іншими частинами явища, процесу, а сукупність цих частин утворює єдине, цілісне, організаційно та функціонально відокремлене явище, процес. Стадія – це період, рівень розвитку чого-небудь; під етапом розуміють окремий момент, стадію у розвитку будь-якого процесу; а елемент – це складова частина чого-небудь [9, с. 1349].

Стадія розгляду справи в порядку адміністративного судочинства базується на виділенні певних ознак, які є підставою для відмежування однієї стадії від іншої, і кожна наступна стадія починається лише після виконання завдань попередньою, а на наступній стадії перевіряються результати, які були досягнуті в попередній. Стадії мають певні риси: 1) є відносно самостійними; 2) виконання логічно та функціонально завершеного комплексу дій; 3) між стадіями існує причинно-наслідковий зв'язок, оскільки саме він є передумовою досягнення основної мети; 4) зміст кожної стадії становить комплекс послідовних, цілеспрямованих, динамічних дій учасників процесу; 5) кожна стадія має власні завдання, котрі визначають характер дій та специфіку правових засобів, які використовуються на кожній стадії; 6) правова природа діяльності стадій впливає на те, що кожна стадія має чітко виражену та юридично значиму правову межу початку та закінчення. У літературі висловлюються погляди щодо стадій розгляду справи. Зокрема, як зазначає В. О. Кузьменко, за змістом Кодексу адміністративного судоч-

чинства України (далі – КАСУ) можна виділити три основні стадії розгляду індивідуально-конкретних справ у судах адміністративної юрисдикції, а саме: 1) розгляд адміністративної справи у суді першої інстанції; 2) розгляд адміністративної справи в апеляційному порядку; 3) розгляд адміністративної справи у касаційному порядку. Водночас у системі адміністративного судочинства можна виокремити перегляд судових рішень Верховним Судом України, а також провадження за нововиявленими обставинами [6, с. 2–5]. З такою позицією не можна погодитись з огляду на таке. Запроваджена В. О. Кузьменко класифікація є по суті викладенням судових інстанцій, які можуть здійснювати відповідне провадження у справі. Вочевидь, розгляд справ в апеляційній та касаційній інстанціях не є обов'язковим за відсутності ініціаторів перегляду судового рішення. Стадії розгляду справи є незмінними для всіх інстанцій і можуть бути зведені за результатами аналізу положень КАСУ до таких: 1) підготовче провадження; 2) попередній розгляд справи; 3) судовий розгляд справи; 4) ухвалення судового рішення у справі. Розглянемо це питання детальніше.

*Підготовча стадія.* Вважаю, що безпосередньою метою цієї стадії є забезпечення у встановлені строки у першому судовому засіданні всебічного, повного й об'єктивного вирішення судом правового питання, переданого на його розгляд, вираженого у конкретній адміністративній справі. Разом з тим, маючи за мету забезпечення своєчасного і правильного вирішення адміністративної справи, підготовка тим самим сприяє найбільш повному і реальному захисту прав, охоронюваних законом інтересів громадян і організацій з найменшою витратою коштів, а також часу, тобто забезпечує реалізацію принципів законності та об'єктивної істини при послідовному впровадженні у життя принципу економії процесуальних засобів.

Утім у першу чергу на підготовчій стадії провадження активна діяльність суду повинна сприяти примиренню сторін з метою економії часу та можливості взагалі не розглядати справу. Хоча зустріч судді зі сторонами має неформальний характер, не протоколюється, що має сприяти вільному обміну думками між сторонами і суддею щодо можливості примирення [11, с. 267],

вона має бути спрямована на забезпечення вирішення правового спору у найкоротші строки, у тому числі й шляхом примирення сторін.

Зокрема, суд вживає таких заходів з метою забезпечення всебічного та об'єктивного розгляду та вирішення справи: 1) прийняття рішення про витребування документів та інших матеріалів; надання необхідних довідок; проведення огляду письмових та речових доказів на місці, якщо їх неможливо доставити до суду; призначення експертизи, вирішення питання про необхідність залучення свідків, спеціалістів, перекладача; 2) прийняття рішення про обов'язковість особистої участі осіб, які беруть участь у справі, у судовому засіданні, про залучення третіх осіб до справи; 3) виклик на судовий розгляд свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів; 4) прийняття рішення про проведення попереднього судового засідання (ст. 110 КАСУ).

Якщо звернутися до європейського досвіду, то можемо спостерігати такі альтернативні варіанти недоведення справи до судового розгляду, як внутрішній контроль, посередництво та переговорне примирення. Для того щоб сторони могли повною мірою використати такі можливості і таким чином сприяти зменшенню навантаження на суди, звернення до таких процедур може передбачатися як обов'язкова попередня умова порушення судового провадження. Проте навіть тоді, коли спір уже розглядається в суді, має залишатися можливість звернення до таких альтернативних засобів, оскільки вони можуть допомогти вирішити спір швидше, ніж це дозволяє традиційний судовий процес [12]. Тим більше що відповідно до ч. 3 ст. 51 КАСУ сторони можуть досягти примирення на будь-якій стадії розгляду справи, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі. Але в ч. 4 ст. 51 КАСУ передбачається, що суд не приймає відмови позивача від адміністративного позову, визнання адміністративного позову відповідачем і не визнає умов примирення сторін, якщо ці дії суперечать закону або порушують чий-небудь права, свободи чи інтереси. У разі примирення сторін суд постановляє ухвалу про закриття провадження у справі, в якій фіксуються умови примирення (ст. 113 КАСУ). Примирення сторін можливе в тому випадку, якщо сторони

можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок. Така процедура може стосуватися лише прав та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову.

На стадії підготовчого провадження у справі дослідження доказів здійснюється попередньо та не у повному обсязі. Спочатку суддя отримує матеріали, які апріорі можуть стати доказами, попередньо вивчає факти та доводи сторін, які, набравши доказової сили, можуть бути покладені в основу рішення суду. Саме на цій стадії суд попередньо оцінює інформацію з метою використання її як доказу. На прикладі Австрії можемо простежити, як повноваження суду щодо прийняття доказів *ex officio* можуть бути розглянуті як процесуальний засіб встановлення істини по справі. Швидке та ефективне визначення прав та обов'язків сторін, які мають бути з'ясовані вже на підготовчій стадії судочинства, встановлюють правову визначеність у спорі сторін [5, с. 180]. Якщо доказової інформації не вистачає, щоб вирішити справу по суті, суд переходить до наступної стадії провадження – попереднього розгляду справи. Обов'язковість проведення підготовчого провадження зумовлюється також винесенням судових рішень, а саме: 1) залишення позовної заяви без розгляду; 2) зупинення провадження у справі; 3) закриття провадження у справі; 4) закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду. В ухвалі про закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду зазначається дата, час та місце розгляду справи (ст. 121 КАСУ).

Метою *попереднього судового засідання* є з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду справи або забезпечення повного та об'єктивного вирішення справи (ч. 1 ст. 111 КАСУ) шляхом проведення такої первісної і найпоширенішої процесуальної дії, як опитування сторін. Але при цьому суддя не повинен висловлювати свого ставлення до спірної справи й оцінювати поведінку сторін, оскільки такі передчасні дії можуть психологічно вплинути на подальшу його поведінку і на об'єктивність вирішення справи, а подекуди й викликати нарікання сторін. Аналіз положень частин 3, 4 ст. 111 КАСУ свідчить про те, що активність суду на цій стадії проявляється

у такому: 1) для врегулювання спору суд з'ясовує, чи не відмовляється позивач від адміністративного позову, чи не визнає відповідач адміністративний позов, і роз'яснює сторонам можливості щодо примирення (ст. 112 КАСУ). За клопотанням сторін суд зупиняє провадження у справі на час, необхідний їм для примирення (ч. 2 ст. 113 КАСУ); 2) уточнює позовні вимоги та заперечення відповідача проти адміністративного позову; 3) з'ясовує питання про склад осіб, які братимуть участь у справі; 4) визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору, і те, які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати; 5) з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої доводи та заперечення, та встановлює строки для їх надання. Суд може запропонувати особам, які беруть участь у справі, доповнити чи пояснити певні обставини, а також надати суду додаткові докази у встановлений ним строк (ч. 2 ст. 114 КАСУ). У разі потреби збирання доказів за межами своєї територіальної підсудності суд доручає відповідному адміністративному суду провести певні процесуальні дії (ч. 1 ст. 115 КАСУ). Адміністративний суд у разі необхідності повинен витребувати будь-який доказ з метою його долучення до справи, у тому числі матеріали цивільної та кримінальної справи [10, с. 49], або безпосередньо самі справи. Підготовчі дії суду спрямовані на здійснення судових процесуальних формальностей, без яких взагалі неможливий розгляд справи.

Попереднє судове засідання є важливою стадією судового розгляду справи, за наслідком якого суд постановляє відповідну ухвалу (ч. 1 ст. 121 КАСУ). На прикладі Німеччини можемо простежити, що суддя під час попереднього розгляду справи у порядку адміністративного судочинства повинен надати всі вказівки з метою вирішення справи в межах одного процесу. Головною метою попереднього судового засідання є також обговорення судді з учасниками судового процесу всіх фактичних та юридичних обставин справи [1, с. 127, 133]. Відповідно до п. 4 ч. 5 ст. 107 КАСУ суд виносить ухвалу про проведення попереднього судового засідання, якщо вважає це необхідним. Тож, йдеться про неов'язковість цих стадій та віддання їх на розсуд суду. Вважаю, що відмова від проведення підготовчого прова-



дження та взагалі не проведення попереднього судового засідання у подальшому тягне за собою неналежне дослідження доказів, зокрема не оглядаються докази, не завчасно призначається експертиза, що, у свою чергу, призводить до затягування судового процесу та недосягнення завдань адміністративного судочинства. З метою уникнення таких негативних наслідків пропонуємо п. 4 ч. 5 ст. 107 КАСУ доповнити таким: «Необхідно зазначити дату, час та місце проведення попереднього судового засідання».

*Розгляд справи по суті* провадиться шляхом послідовного вчинення судом і учасниками процесу комплексу процесуальних дій, що становлять певні етапи, кожен з яких має свої завдання і відповідний зміст. Франц Клеймін вважає, що діяльність судді містить подвійну функцію: з одного боку, винесення конкретного та справедливого рішення шляхом встановлення сутнісної істини *ex officio*, з другого – ефективного керівництва процесом шляхом забезпечення ефективного методу розгляду справи задля прискорення процесу без шкоди його якості [5, с. 181].

Під час судового розгляду справи активні дії суду обумовлені необхідністю дотримання строків розгляду справи (яка має бути розглянута і вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі – ч. 1 ст. 122 КАСУ). З цією метою закон надає судді такі повноваження: 1) вчиняти окремі процесуальні дії у разі необхідності за межами приміщення суду (ч. 3 ст. 122 КАСУ); 2) керувати ходом судового засідання; 3) забезпечувати додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, здійснення учасниками процесу їхніх процесуальних прав і виконання ними обов'язків; 4) спрямувати судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин справи, усунення всього, що не має значення для її вирішення (ч. 2 ст. 123 КАСУ); 5) досліджувати докази (статті 138, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 148 КАСУ); 6) надавати змогу сторонам та іншим особам, які беруть участь у справі, після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами можливості надання додаткових пояснень чи додаткових доказів; 7) роз'яснювати права та обов'язки перекладачу та експерту, а також приводити їх до

присяги (статті 125, 131 КАСУ). Доказовість обґрунтування позовних вимог має базуватися лише на доказах, які були досліджені у судовому засіданні з урахуванням їх належності та допустимості відповідно до вимог ст. 70 КАСУ. У норвезькому Законі «Про спір» закріплений такий один із основних принципів судочинства – принцип пропорційності. Зокрема, у підрозділі 2 вступу до Закону наголошується, що «процедура та понесені витрати мають бути розумно пропорційні важливості випадку». Цей принцип здорового глузду знаходить своє відображення у багатьох положеннях закону. Так, право сторін надавати докази обмежено необхідністю надавати фактичні докази, які можуть бути важливими, а їх масштаб та обсяг мають бути розумно-пропорційними важливості справи. Презентація доказів обмежується судом, якщо це відповідає загальній меті закону [5, с. 256–267]. Найрозповсюдженішою загрозою для судді під час розгляду справи є, з одного боку, недостовірність інформації по справі, тому його діяльність має бути спрямована на підвищення рівня інформованості шляхом дослідження обставин справи та доказів, які мають значення для справи. Поряд із дефіцитом інформації, другою загрозою є інформаційне перенасичення судді. Зростаючі інформаційні потоки по справі можуть призвести до появи у судді психологічного перевантаження і почуття дискомфорту, ризику поринання в так зване «інформаційне сміття» – відомості, які не мають безпосереднього відношення до справи, що розглядається. Зазначене актуалізує необхідність фільтрування суддею інформаційних потоків, вхідної інформації по справі, що потребує ефективного пошуку доказової інформації та її оформлення на виході – шляхом постановки законного та обґрунтованого рішення по справі.

Ще однією загрозою є зловживання учасниками адміністративного процесу своїми процесуальними правами, використання їх усупереч їх дійсному призначенню (з метою створення перешкод для ухвалення законного та обґрунтованого судового рішення, затягування строків розгляду справи). Цьому сприяє також низька активність суду під час розгляду справи та розширення принципу диспозитивності. Тому, на нашу думку,

важливим напрямом удосконалення процесуальних засобів захисту та їх оптимізації є запровадження дієвих механізмів протидії таким зловживанням.

Визначаючи можливість досягнення істини у процесі правосуддя, багато вчених у той же час зазначають, що цей пошук істини не повинен ставити під загрозу розумну тривалість розгляду справи. Так, звертається увага на досвід Бразилії, де протягом останніх десятиріч були здійснені помітні зусилля для того, щоб врівноважити такі дві необхідності, як «швидкість» та «правильність» розгляду справи [5, с. 197].

*Ухвалення судового рішення.* Вирішення судом спору по суті закінчується прийняттям судового рішення у формі постанови (ч. 1 ст. 158 КАСУ). Головною передумовою ухвалення законного і обґрунтованого судового рішення є встановлення фактичних обставин справи – певного кола фактів, з якими закон пов'язує правові наслідки. Фактичні обставини встановлюються завдяки доказуванню – особливій процесуальній діяльності, яку здійснюють особи, які беруть участь у справі, та суд. У процесі такої діяльності небайдуже, хто зобов'язаний бути активним у встановленні факту, оскільки завжди має бути можливість покласти наслідки його недоведеності на когось з учасників процесу. З аналізу чинного законодавства випливає, що судові рішення залежно від стадії судового процесу, на якій вони ухвалюються, можуть бути кінцевими, тобто такими, якими закінчується розгляд справи (ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 158 КАСУ), та проміжними (ст. 115, ч. 1 ст. 227 КАСУ). Утім лише рішення, прийняте у належному судовому процесі неупередженим суддею з повноцінною оцінкою доказів і доводів, може дати якісний результат [3, с. 116–117]. Зазначене кореспондується з нормами міжнародного права, зокрема Рекомендацією № R (94) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо незалежності, ефективності та ролі суддів, де наголошується, що судді повинні приймати свої рішення цілком незалежно і мати змогу діяти без обмежень, без неправомочного впливу, підбурення, тиску, погроз, неправомочного прямого чи непрямого втручання, незалежно з будь-якого боку та з яких мотивів воно здійснюється [13, с. 387–391]. Для цього в законі мають бути

передбачені санкції проти осіб, які в будь-який спосіб намагаються впливати на суддів.

Виходячи із наведеного, можна зробити висновок, що кожна стадія розгляду справи характеризується сукупністю процесуальних дій, об'єднаних однією загальною метою – забезпечення своєчасного і правильного вирішення адміністративної справи. Доказова діяльність в адміністративному судочинстві відбувається на всіх стадіях розгляду справи, а саме: підготовчій стадії, попередньому судовому засіданні, розгляду справи по суті та ухваленні судового рішення.

#### Список використаних джерел

1. Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland: Закон об административном производстве; Закон об административно-судебном процессе; Законодательство об исполнении административных решений [Текст] : пер. с нем. / [В. Бергман, введ., сост.]. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 288 с.
2. Белкин, А. Р. Теория доказывания [Текст] : науч.-метод. пособие / А. Р. Белкин. – М. : Норма, 2000. – 429 с.
3. Бондар, С. В. Щодо класифікаційних ознак рішень адміністративного суду [Текст] / С. В. Бондар // Часоп. Київ. ун-ту права. – 2012. – № 2.
4. Гмирко, В. П. Структура діяльності з доказування [Текст] / В. П. Гмирко // Вестн. Днепропетр. ун-та. Правоведение. – 1995. – Вып. 2.
5. Гражданский процесс в межкультурном диалоге: евразийский контекст [Текст] : Всемир. конф. Междунар. ассоц. процессуал. права : сб. докл., 18–21 окт. 2012 г., Москва, Россия / под ред. Д. Я. Малешина. – М. : Статут, 2012. – 720 с.
6. Курс адміністративного процесу [Текст] : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 208 с.; Lupinskaya, A. Основание и порядок принятия решений о недопустимости доказательств [Текст] / А. Lupinskaya // Рос. юстиция. – 1994. – № 11.
7. Лобойко, Л. Н. Уголовно-процессуальное право [Текст] : учеб. пособие курс лекций / Л. Н. Лобойко. – Харьков : Одиссей, 2007. – 672 с.
8. Нор, В. Т. Проблеми теорії та практики судових доказів [Текст] : підручник / В. Т. Нор ; за ред. М. Л. Накловича. – Л. : Вища шк., 1978. – 111 с.
9. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка [Текст] : ок. 100 000 слов, терминов и фразеолог. выражений / С. И. Ожегов ; под ред. Л. И. Скворцова. – 27-е изд., испр. – М. : Оникс : Мир и образование : Астрель, 2011. – 1360 с.

10. Скорбликов, П. А. Арбитражный и уголовный процессы: коллизии в сфере доказывания и пути их преодоления [Текст] / П. А. Скорбликов. — М. : Норма, 2008. — 144 с.
11. Стефанюк, В. С. Судовий адміністративний процес [Текст] : монографія / В. С. Стефанюк. — Х. : Консум, 2003. — 464 с.
12. Рекомендація № R (2001) 9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами [Електронний ресурс] : ухвал. Ком. міністрів Ради Європи на 762-му засіданні заст. міністрів від 5 верес. 2001 р. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws>.
13. Рекомендація № R (94) 12 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо незалежності, ефективності та ролі суддів [Текст] : ухвал. Ком. міністрів Ради Європи на 518-му засіданні заст. міністрів 13 жовт. 1994 р. // Право України. — 2011. — № 9.

*Стаття надійшла 6 березня 2014 р.*

**Я. С. Калмыкова**

**Доказательная деятельность на стадиях рассмотрения дела в порядке административного судопроизводства**

*Статья посвящена доказательной деятельности на стадиях рассмотрения дела в порядке административного судопроизводства. Особое внимание уделено стадиям рассмотрения дела, которые являются неизменными для всех инстанций и могут быть сведены по результатам анализа положений КАСУ к следующим: 1) подготовительное производство; 2) предварительное рассмотрение дела; 3) судебное разбирательство; 4) принятие судебного решения по делу.*

**Ключевые слова:** *стадия, доказательная деятельность, производство, административное судопроизводство.*

**Ya. S. Kalmikova**

**Evidence activities at stages of the proceedings in the administrative proceedings**

*The article is devoted to evidence-based activities at stages of the proceedings in the administrative proceedings. Particular attention is paid to the provision of stages of the proceedings, which is constant for all levels and can be kept on the analysis of the provisions of the CSSA to the following: 1) preparatory proceedings,*

2) preliminary hearing, and 3) trial, 4) the adjudication of the case Evidence-based activities administrative proceedings is ordered in nature, carried out throughout the proceedings and may be structured by selection of certain stages. The immediate objective of the preparatory phase is to provide in a timely manner at the first hearing thorough, complete and objective solving court legal question referred to it by the expressed in a particular administrative case. However, especially in the preparatory stage of the proceedings the court activism should promote conciliation in order to save time and opportunity did not hear the case. Mandatory preparatory proceedings predetermined as court decisions, namely: 1) the abandonment of the claim without consideration, 2) suspension of proceedings, 3) closing the proceedings, and 4) completion of the preparatory proceedings and the appointment of a case for trial.

Activity in the preliminary court proceedings appears as follows: 1) to settle a dispute the court ascertain whether the claimant refuses to administrative action if the defendant does not recognize administrative claim, and explain to the parties the possibility to reconcile (p. 112 CSSA). At the request of the parties the court suspends the proceedings at the time they need for reconciliation (Part 2 of Art. 113 CSSA), 2) clarify the claims and objections of the defendant against the administrative claim, and 3) clarifies the composition of individuals participating the case, and 4) determine the facts to be established to resolve the dispute and which are recognized by the parties that belongs to prove, 5) clarifies what evidence the parties may justify their arguments and objections, and sets deadlines for their delivery. Also, the main purpose of pre-trial meeting is to discuss the judge of the trial participants all factual and legal circumstances. Consideration of the merits made by sequential Done – of court actors and complex proceedings that constitute certain stages, each of which has its own objectives and relevant content. Addressing the court on the merits of the dispute ends with a judicial decision in the form of regulations (Part 1 of Art. 158 CSSA). The main precondition for the adoption of legal and justified the judgment is to establish facts of the case – a certain range of facts from which the law binds the legal consequences.

**Keywords:** stage, evidence activity, production, administrative proceedings.

---

**Т. В. Дуюнова**, кандидат юридичних наук, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## **Особливості забезпечення конституційного права на працю засуджених до позбавлення волі та засуджених довічно**

---

*Розкриваються сутність та особливості забезпечення конституційного права на працю засуджених до позбавлення волі на певний строк та засуджених довічно. Зазначено, що засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком тих обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду. Виходячи з цього, зроблено висновки, що на засуджених поширюються більшість прав, свобод та обов'язків людини й громадянина, які передбачені Конституцією України. Обґрунтована необхідність залучення до праці засуджених до довічного позбавлення волі та запропоновані шляхи вирішення цього питання.*

**Ключові слова:** конституційні права та обов'язки, засуджені до позбавлення волі на певний строк, засуджені довічно, ресоціалізація, працевикористання засуджених до довічного позбавлення волі.

Утвердження й забезпечення прав і свобод людини визнаються Конституцією України головним обов'язком держави. Стаття 3 Конституції України [5] проголошує: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». На конституційному рівні питанню правового статусу засудженого

присвячена норма, закріплена у ст. 63 Конституції України [5], яка проголошує, що засуджений користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, які визначені законом і встановлені вироком суду. Як бачимо, на засуджених поширюються більшість прав, свобод та обов'язків людини й громадянина, які передбачені Конституцією України. Однак покарання є заходом примусу, тому права й свободи засуджених зазнають певних трансформацій. Від виду кримінального покарання, призначеного судом, залежить ступінь обмежень, яких зазнають засуджені.

Окремі аспекти правового статусу засуджених до позбавлення волі на певний строк, а також такого виду покарання, як довічне позбавлення волі, були предметом досліджень та дискусій, які проводили В. В. Бадира, О. М. Бандурка, А. П. Мукшименко, О. М. Павлік, С. І. Скоков, В. М. Трубніков та ін. Піднімались питання, пов'язані з цією проблематикою, й фахівцями з інших держав, зокрема такими, як Ю. М. Антонян, Ю. В. Голік, С. І. Дементьев, І. І. Карпець, Г. Л. Мінаков, О. С. Міхлін, А. Є. Наташев, І. К. Сабітов, В. І. Селіверстов, Г. Ф. Хохряков, І. В. Шмаров.

Мета цієї статті висвітлити окремі проблемні питання реалізації конституційного права на працю засуджених у процесі виконання покарання у виді довічного позбавлення волі, які виникли в практичній діяльності, та запропонувати шляхи їх вирішення.

Усю сукупність прав і обов'язків засуджених до позбавлення волі на певний строк та засуджених довічно можна умовно поділити на дві великі групи: а) конституційні права й обов'язки; б) спеціальні права й обов'язки, встановлені для засуджених (як ті, що встановлені для всіх категорій засуджених, так і ті, що встановлені саме для засуджених до довічного позбавлення волі).

Конституційні права та обов'язки характеризуються сукупністю соціально-економічних, політичних і особистих прав, свобод та обов'язків людини і громадянина. У сфері соціально-економічних прав на засуджених до довічного позбавлення волі поширюються право на працю, освіту, охорону здоров'я, право на державне пенсійне забезпечення, користування досягнення-



ми культури, на наукову та технічну творчість, відпочинок та ін. Разом з тим більшість із цих прав певною мірою зазнає певних змін та обмежень, інколи зовсім необґрунтованих.

Слід зазначити, що засуджені до позбавлення волі та засуджені довічно, як і громадяни України, не позбавлені права на працю, закріпленого у ст. 43 Конституції України, але засуджені обмежені у виборі виду праці: у ч. 1 ст. 118 КВК України закріплена норма, відповідно до якої засуджені до позбавлення волі повинні працювати в місцях і на роботах, які визначаються адміністрацією колонії, і залучаються до суспільно корисної праці з урахуванням наявних виробничих потужностей, зважаючи при цьому на стать, вік, працездатність, стан здоров'я і спеціальність.

У наукових колах протягом уже доволі тривалого часу точиться дискусія стосовно того, чим є праця засуджених – правом чи обов'язком? [2, с. 82–85]. Однак слід зауважити, що незалежно від сприйняття праці чи то як права, чи то як обов'язку засудженого, не можна відкидати функції, які виконує праця у місцях позбавлення волі. Стаття 6 КВК України називає працю серед основних засобів виправлення й ресоціалізації засуджених. У сучасній науково-навчальній літературі зазначається, що, формулюючи це положення, законодавець виходив із загальноновизнаної думки про те, що праця є важливим та значним засобом впливу на особу, її свідомість і спосіб життя. Тому закон передбачає необхідність залучення засудженого до праці, намагаючись за допомогою праці та інших засобів досягти таких позитивних змін у його особистості, які спрямують засудженого до свідомого відновлення соціального статусу, повернуть його до самостійного соціально-нормативного життя в суспільстві. Праця в умовах позбавлення волі не є елементом кари та не має за мету спричинення засудженому фізичних страждань, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження із засудженими. Залучення до праці спрямоване насамперед на привчання засуджених ставитися до праці як до позитивної та необхідної складової їх життя [6, с. 190].

Залучення засуджених до праці в період перебування в місцях позбавлення волі має проводитись із: 1) виховною метою –

участь засуджених у трудових процесах сприяє формуванню та становленню особи, дає можливість людині усвідомити свою корисність як власне для себе, так і для своїх близьких, суспільства, укріплює свідомість та почуття відповідальності за доручену справу. У праці формується особистість людини, зокрема такі її якості, як колективізм, дисциплінованість, повага до себе та інших; 2) ресоціалізаційною метою – праця покликана полегшити реінтеграцію засуджених після звільнення на ринку робочої сили; 3) економічною метою – засуджені завдяки праці можуть поліпшити своє матеріальне становище в період відбування покарання, а також надати фінансову допомогу своїм близьким та рідним. Кошти, зароблені в місцях позбавлення волі, стануть доброю підмогою у перші дні чи місяці після виходу на свободу; 4) «нормалізаційною» метою – зайняті працею засуджені мають менше часу на вчинення неправомірних дій, а це забезпечує правопорядок в установах виконання покарань [2, с. 114–115].

Подібний підхід цілком відповідає й міжнародним стандартам поводження із засудженими. Таким чином, праця повинна відігравати вагомую роль при виконанні покарання у виді позбавлення волі на певний строк та довічного позбавлення волі.

Якщо засуджені до позбавлення волі на певний строк мають можливість реалізувати конституційне право на працю, то, говорячи про можливість реалізації права на працю засуджених довічно, слід зауважити, що відомчі нормативні акти Державної пенітенціарної служби України (далі ДПтС) передбачають, що засуджені до довічного позбавлення волі залучаються до праці тільки на території колонії з урахуванням вимог утримання їх у приміщеннях камерного типу. Вони виводяться на роботу у спеціально обладнані виробничі цехи, які розміщуються в ізольованих приміщеннях, де встановлюються додаткові засоби охорони та забезпечується надійна ізоляція, що унеможливує контакти цієї категорії засуджених з іншими особами, позбавленими волі. У разі неможливості працевикористання засуджених до довічного позбавлення волі у таких виробничих цехах вони працюють із додержанням вимог санітарних норм і правил охорони праці у робочих камерах при приміщеннях

камерного типу, в яких вони проживають. На практиці окремі цехи для роботи засуджених довічно створені лише у жіночій виправній колонії Харківської області, в інших установах засуджені або взагалі не залучаються до праці, або це відбувається у камерах, у яких засуджені проживають. Та невелика їх частка, якій «пощастило» працевлаштуватися, в основному зайнята шиттям рукавиць, тобто доволі некваліфікованою та одноманітною роботою. І це при тому, що, як свідчать матеріали особових справ та медичні картки засуджених до довічного позбавлення волі, котрі тримаються в Темнівській виправній колонії Харківської області, відсоток працездатних серед них вищий (91%), ніж серед засуджених до позбавлення волі на певний строк (70%). Серед них значно менше осіб, визнаних обмежено працездатними та інвалідами (останнє можливо пояснити гуманізацією каральної практики судів, які у переважній більшості стали засуджувати таких осіб до позбавлення волі на певний строк, ніж до покарання у виді довічного позбавлення волі).

Вивчення карток персонального обліку засуджених до довічного позбавлення волі, що відбувають покарання в Темнівській виправній колонії Харківської області, показало, що в середньому 60% з них мають певну спеціальність (у більшості – робітничу), близько 10% мають декілька спеціальностей. Є й такі, що отримали спеціальність у період відбування покарання за минулими судимостями. Однак створити умови для підтримання фахового рівня за наявними спеціальностями у період відбування покарання у виді довічного позбавлення волі для всіх засуджених неможливо. Якщо говорити про вирішення цього питання в масштабах України, то ДПтС України фактично визнала, що «...на жаль, залучення до праці довічників на теперішній час неможливо через відсутність відповідних спеціалізованих приміщень для організації виробничого процесу з дотриманням належних вимог безпеки персоналу» [3]. Подібна проблема є характерною для більшості країн колишнього СРСР, які запровадили цей вид покарання. Наприклад, у Казахстані та Грузії основною перепоною для залучення засуджених до довічного позбавлення волі до праці, як і в Україні, визнається необ-

хідність забезпечення їх ізоляції від інших засуджених [1; 4, с. 123; 7, с. 39].

Праця засуджених до позбавлення волі та засуджених довічно має виконувати й інше завдання, яке полягає у відшкодуванні витрат на утримання таких осіб. З 2010 р. адміністрація установ виконання покарань отримала право стягувати через позови до суду вартість утримання в колонії з усіх засуджених, які не працюють. І вже не має значення, чи забезпечує установа (держава) можливість засудженим заробляти кошти або ні, чи бажає працювати особа або ні, — платити за перебування в колонії доведеться всім.

Час роботи засуджених у період відбування ними покарання може бути зарахований у стаж роботи для призначення трудової пенсії після звільнення за умови сплати ними страхових внесків до Пенсійного фонду України в порядку і розмірах, передбачених законодавством. Це має вагомим значення для засуджених до позбавлення волі на певний строк, які звільняться за відбуттям строку покарання, та засуджених довічно, які сподіваються на можливе звільнення з місць позбавлення волі.

Таким чином, слід зробити невтішний висновок, що в більшості випадків конституційне право на працю засуджені до довічного позбавлення волі, на жаль, не мають можливості реалізувати, що тягне за собою невинуватиме обмеження застосування до них передбачених чинним законодавством засобів виправлення й ресоціалізації та, звичайно, лише ускладнює проведення соціально-виховної роботи. Поряд із цим опитування персоналу установи виконання покарань показало, що існують резерви для посилення виховної функції праці «довічників» за рахунок її більш ефективної організації, надання їй сенсу, творчого підходу до процесу праці та її результатів. Потрібно знайти розумний баланс між заохоченням ініціативи та активності засуджених, з одного боку, та стримуванням вектора негативної спрямованості — з другого, що можливо лише на основі вивчення особливостей засуджених та індивідуального підходу до кожного з них. Українською актуальним це видається з огляду на зміни, які були внесені до ст. 118 КВК України у 2010 р., згідно з якими на адміністрацію колонії покладено

обов'язок створювати умови, що дають змогу засудженим займатися суспільно корисною оплачуваною працею.

Підсумовуючи викладене, необхідно ще раз наголосити на деяких положеннях. По-перше, праця засуджених до довічного позбавлення волі, незважаючи на певні обмеження у виконуваних завданнях, визнається одним з ефективних засобів виправлення таких осіб, а також сприятливим фактором, що впливає на їх поведінку. По-друге, засуджені до цього виду покарання за своїми фізичними якостями можуть бути працевлаштовані практично без обмежень. По-третє, навіть у сучасних, доволі складних економічних умовах існують можливості для перегляду підходів до праці засуджених довічно, усунення негативних чинників, які мають місце на практиці. Наприклад, при розв'язанні проблеми залучення до праці засуджених до довічного позбавлення волі можливо використати досвід інших країн та запровадити спільне тримання засуджених до довічного позбавлення волі (якщо це дозволяє безпека персоналу і засуджених) з іншими категоріями осіб, що дозволить не відокремлювати їх і в процесі залучення до трудової діяльності, створити окремі виробничі цехи або створити для їх тримання окремі установи з необхідним виробничим обладнанням.

#### Список використаних джерел

1. Доповідь Уряду України за наслідками візиту до України Європейського комітету по запобіганню тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню (cpt). 10–26 верес. 2000 р. [Електронний ресурс] : прийнята 9 берез. 2001 р. // Council of Europe. – Режим доступу: <http://www.cpt.coe.int/documents/ukr/2002–23-inf-ukr.pdf>. – Заголовок з екрана.
2. Засоби виправлення і ресоціалізації засуджених до позбавлення волі [Текст] : монографія / за заг. ред. А. Х. Степанюка. – Х. : Кроссрод, 2011. – 323 с.
3. Звіт щодо реалізації рекомендацій і зауважень Європейського комітету з питань запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує людську гідність, поводженню чи покаранню, викладених у доповіді Уряду України за результатами візиту до України у період з 9 до 21 вересня 2009 р. [Електронний ресурс] // Стратегическая судебная защита : сайт Ин-та прав. исслед. и стратегий. – Режим доступу: <http://www.hr-lawyers.org/index.php?id=1322058395>.

4. Карпец, И. И. Наказание. Социальные, правовые и криминологические проблемы [Текст] / И. И. Карпец. — М. : Юрид. лит., 1973. — 287 с.
5. Конституція України [Текст] : прийнята на 5-й сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
6. Кримінально-виконавче право України [Текст] : підручник / В. В. Голіна [та ін.] ; за заг. ред. А. Х. Степанюка. — Х. : Право, 2005. — 256 с.
7. Смертная казнь и пожизненное лишение свободы: проблемы исполнения в Республике Казахстан (научно-практическое исследование законодательства Республики Казахстан и судебной практики по вопросам, возникающим при применении смертной казни, и проблемам исполнения приговора в виде пожизненного лишения свободы) [Текст]. — Алматы, 2007. — 72 с.

*Стаття надійшла 26 березня 2014 р.*

**Т. В. Дуюнова**

#### **Особенности обеспечения конституционного права на труд осужденных к лишению свободы и осужденных пожизненно**

*Раскрываются сущность и особенности обеспечения конституционного права на труд осужденных пожизненно. Отмечено, что осужденный пользуется всеми правами человека и гражданина, за исключением тех ограничений, которые определены законом и установлены приговором суда. Исходя из этого сделаны выводы, что на осужденных распространяются большинство прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, предусмотренных Конституцией Украины. Обоснована необходимость привлечения к труду осужденных к пожизненному лишению свободы. Акцентируется внимание на том, что труд осужденных к пожизненному лишению свободы, несмотря на определенные ограничения, признается одним из эффективных средств исправления этих лиц, а также благоприятным фактором, влияющим на их поведение. Осужденные к пожизненному лишению свободы по своим физическим качествам могут быть трудоустроены практически без ограничений. Отмечено, что даже в современных, достаточно сложных экономических условиях существуют*

возможности для пересмотра подходов к труду осужденных пожизненно, устранения негативных факторов, которые имеют место на практике.

**Ключевые слова:** конституционные права и обязанности, осужденные к лишению свободы, осужденные пожизненно, ресоциализация, трудоустройство осужденных к пожизненному лишению свободы.

**T. V. Duyunova**

**Peculiarities of the ensuring of the constitutional rights to labor of those convicted to deprivation of liberty and convicted for life.**

*In the article the essence and peculiarities of the ensuring of the constitutional rights to labor of those convicted to deprivation of liberty and convicted for life have been revealed. It is noted that the convicted enjoys all human and citizen rights except for those limitations determined by law and established by the verdict of the court. On this basis, it was concluded that on the prisoners most of the rights, freedoms and duties of human and citizen stipulated by the Constitution of Ukraine have been spread. However, if those convicted to deprivation of liberty for a definite term have the possibility to realize their constitutional right to labor than speaking of the possibility of the implementing of right to labor of those convicted for life, it should be noted that departmental normative acts of the of the State Penitentiary Service of Ukraine envisage that those convicted to deprivation of liberty for life are involved to work only on the territory of the colony with the requirements of their content in the cell-type premises. They are output to work in a specially equipped manufacturing shops which are located in isolated premises where additional means of protection have been established and reliable isolation has been provided excluding contacts of this category of convicted with other persons deprived of liberty. In the case of the impossibility of using of labor of those convicted to deprivation of liberty for life in such manufacturing shops, they work in compliance with sanitary norms and rules of labor protection in the premises where they live.*

*The need to involve to labor of those convicted to deprivation of liberty and convicted for life has been given grounds. It is noted that labor of those convicted for life, despite of certain limitations, is recognized as one of the effective means of correction of these persons and as well as a favorable factor influencing their behavior. The special attention has been given to the fact that those convicted for*

*life as to their physical qualities may be placed in jobs practically without any limitations. It is noted that even in the modern enough difficult economic conditions there are possibilities to review approaches to labor of those convicted for life, elimination of negative factors that take place in practice.*

**Keywords:** *constitutional rights and obligations, convicted to deprivation of liberty, convicted for life, resocialization, using of labor of convicted for life.*



УДК 342.533(477)

---

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

### **Аналітично-функціональна складова конституційно-правового статусу апарату Верховної Ради України (проблеми та перспективи)**

---

*Стаття присвячена дослідженню реалізації аналітичної функції апаратом парламенту в процесі вдосконалення його конституційно-правового статусу з використанням прикладних знань аналітичної філософії, зроблено аналіз аналітичного забезпечення законотворчої діяльності парламенту. Сформульовані концептуальні положення, обґрунтовані нові рекомендації і висновки відносно досліджуваних питань.*

**Ключові слова:** *аналітична функція, статус, апарат, парламент, Верховна Рада України.*

Актуальний процес реформування конституційно-правового статусу органів публічної влади в контексті демократичних перетворень обумовлює перегляд арсеналу методологічної бази осмислення соціальної і правової дійсності, унаслідок чого на новий рівень має вийти дослідницька й нормотворча (тобто практична) діяльність [2, с. 13]. Інтенсивний розвиток інформаційної системи перехідного періоду України, як і більшості інших країн, спонукає теоретиків-конституціоналістів та практиків державного будівництва пропонувати шляхи вирішення проблем злагодженості соціальних інтересів у сфері законотвор-

чості та прогнозування криміногенних наслідків майбутніх законів. Особлива роль у своєчасній підготовці парламентом недвозначних і виконуваних законів належить його апарату, на який у цьому аспекті, зокрема, покладається реалізація аналітичної функції. Вона є однією з функцій у системі функцій Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат) і водночас складовою загальної системи конституційно-правового статусу досліджуваної інституції.

Дослідницька робота аналітичних колективів з метою підготовки об'єктивного якісного і змістовного матеріалу, який стане базою врегулювання певного виду суспільних відносин, має проводитися на основі практичного інструментарію правової герменевтики. Застосовуючи аналогію до структури процесу пізнання в діяльності юриста [9, с. 295], слід відмітити, що мисленнєва пізнавальна діяльність дослідника крім гносеологічних прийомів включає і процеси розуміння, інтерпретації і пояснення. У сукупності всіх цих процесів дослідник набуває знання про суть досліджуваного предмета, що дає підстави парламентарям виявити аксіологічну (моральну і ціннісну) значимість аналізованого явища для прийняття об'єктивно виваженого рішення.

На нашу думку, дослідник у своїй діяльності має орієнтуватися на імперативи аналітичної філософії: прагнення розглядати й розв'язувати проблеми через філософський аналіз мови (лінгвістичний поворот); активне використання методів і засобів сучасної логіки, зв'язок із точною філософською термінологією; високі вимоги ясності та чіткості аргументації [18, с. 23]. Актуальною і нині залишається пропозиція Ф. Бекона про доповнення стандартного курсу логіки для юристів розділом герменевтики понять права [16, с. 8]. Характерною особливістю ефективної організації соціуму є ускладнення мисленнєвої роботи, що вимагає нових стратегій мислення науковців і практиків, упровадження нових методологічних підходів, поглиблено-го опанування основ методології у вищих навчальних закладах [6, с. 121–122].

Проблема реалізації аналітичної функції Апаратом пов'язана з низкою загальних чинників ускладнення процесу аналітичного забезпечення державної політики: неточність і неповнота

інформації; обмеження часу прийняття відповідних державно-управлінських рішень; необхідність урахування багатьох критеріїв при прийнятті управлінських рішень; відсутність належної культури використання аналітичних матеріалів; неузгодженість між основними напрямками реалізації політики та їх правовим забезпеченням, відсутність наукового підходу визначення пріоритетів законодавчої діяльності; неналежне правове закріплення основ наукової експертизи [12, с. 14].

Проблема аналітичного забезпечення колегіального (законодавчого) органу є предметом аналізу вітчизняних і зарубіжних науковців та практиків, таких як П. Ю. Конотопов [7], Ю. В. Курносів [7], О. І. Селіванов [15], О. В. Сафронова [13], І. Здзеба [17], Д. О. Козлов [4; 5], Т. А. Мурашкіна [10], У. Х. Робінсон [1], М. Швец [17] та ін. На вдосконалення організації і діяльності Верховної Ради України шляхом реорганізації її Апарату в напрямі посилення, зокрема, аналітичної, інформаційної функцій ще у 90-ті рр. ХХ ст. у дисертаційному дослідженні звертала увагу А. С. Олійник та пропонувала створення у складі Інституту законодавства офіційної юридичної служби з питань підготовки та узгодження у процесі підготовки законопроектів [11, с. 8–9].

Метою цього дослідження є аналіз стану реалізації аналітичної функції апаратом парламенту та виявлення тенденцій її розвитку, виявлення проблем функціонування допоміжної інституції колегіального органу в цьому аспекті та надання практичних рекомендацій їх вирішення. Для досягнення мети визначені завдання: виявити недоліки в моделі організації аналітичної діяльності вітчизняного Апарату; надати порівняльно-правову характеристику організації і діяльності аналітичних служб парламентів зарубіжних країн; визначити закономірності та орієнтири осучаснення аналітичної складової конституційно-правового статусу Апарату.

Дослідники аналітичного забезпечення парламентів зарубіжних країн відмічають, що аналітичні служби можуть діяти як відокремлено, так і входити до складу апарату законодавчого органу. У ряді країн (США, Канада, Німеччина, Іспанія та ін.) до структури апарату парламенту входять окремі підрозділи –

аналітичні служби парламенту. Їх склад та чисельність можуть значно різнитися. Наприклад, Дослідницька служба Конгресу США (КДС) складається з п'яти управлінь і шести відділів [10] і налічує 700 працівників, із яких 400 виконують аналітичні, експертні функції. Спеціальне управління наукових служб в Апараті німецького Бундестагу включає 12 аналітичних відділів (60–70 осіб). Самостійне Управління аналітичних досліджень існує в Апараті Палати громад парламенту Канади [4, с. 23]. А. Г. Гуринович відмічає, що в апаратах Національних Зборів парламенту Франції, Конгресу депутатів Генеральних кортесів Іспанії аналітичні функції реалізують самостійні служби досліджень та документації, до складу яких входять й інші підрозділи. Парламентська дослідницька служба працює в Національній раді парламенту Австрії, Бюро аналізів і експертиз – у польському Сеймі, Європейський центр парламентських досліджень і документації (ЕСPRD) – у Європарламенті [10, с. 244]. ЕСPRD є спільним органом Європарламенту та Парламентської Асамблеї Ради Європи. Включає представників більш ніж сімдесяти парламентських зборів, у тому числі і від України [10]. На думку заступника директора КДС США У. Х. Робінсона, на високому рівні розвитку дослідницьких служб законодавча влада може стати не тільки інформованою, а й незалежною [1, с. 48].

Сучасні дослідники все більше уваги звертають на прогресивне значення аналітичного забезпечення комітетів парламенту. Так, Д. О. Козлов акцентує увагу на прикріпленні до кожного комітету парламентів основних країн – членів Євросоюзу мінімум по три дослідники. Штат аналітичної служби, на думку автора, повинен становити не менше 100 працівників у сфері підготовки законопроектів у різних галузях науки [5, с. 162].

Науково-технічний прогрес і поглиблення спеціалізації виробництва та управління викликали у 80-х рр. підвищений інтерес до ролі спеціалістів-консультантів. На нашу думку, можна виокремити певні моделі штату консультантів при парламентах деяких зарубіжних країн. До першої належать держави з прикріпленням на постійній основі до парламентських

дослідницьких центрів, рахункових палат, комітетів, інших органів (наприклад, США). Друга модель включає країни з можливістю разового залучення консультантів, здатних надати пораду з раптово виниклих проблем, проблем місцевого характеру тощо (наприклад, Великобританія). Дослідники виділяють дві основні сфери спеціалізації консультантів: політичну (з проблем взаємовідносин з державними органами) і технічну (зі знаннями механізму роботи уряду) [1, с. 53–54].

На думку Д. О. Козлова, зміст аналітичної роботи зводиться до приведення розрізнених відомостей у логічно обґрунтовану систему залежностей (просторово-часових, причинно-наслідкових та ін.), які дають змогу дати правильну оцінку як усієї сукупності фактів, так і кожному з них окремо. Цей процес включає ряд стадій: систематизація фактів; виявлення ключових моментів; побудова припущень, що пояснюють основні факти; отримання при необхідності додаткових даних; оформлення висновків та їх перевірка на підставі інших фактів [4, с. 8]. Загальний зміст аналітичної функції Апарату зводиться до такого: «здійснення аналізу практики застосування чинного законодавства з метою його вдосконалення та сприяння реалізації функції парламентського контролю Верховною Радою України та її органами; розробка на основі аналізу практики застосування законодавства України прогнозів розвитку його відповідних галузей» [8, с. 127]. Зміст аналітичної діяльності апарату парламенту конкретизується у наборі різних елементів (моніторинг, планування та прогнозування і т. д.). Труднощі транзитивного шляху громадянського суспільства України в напрямі орієнтації на кращий досвід вимагають потужної дослідницької служби на рівні парламенту і комітетів, а також залучення на конкурсній договірній основі провідних наукових установ та окремих професіоналів-спеціалістів до участі у законотворчому процесі, утворення спеціалізованих експертних майданчиків у складі фахівців з різних галузей науки та сфер суспільного життя.

Проблема забезпечення зворотного зв'язку в системі «парламент – громадянське суспільство» досить ефективно розв'язується більшістю штатів США. Дж. Комер, С. Вайсерт

відмічають активізацію незалежних дослідницьких організацій зі щорічного оцінювання та оприлюднення результатів ефективності депутатів законодавчих зборів, що є предметом обговорення суспільства [10, с. 244]. Утім Закон України від 13 січня 2011 р. за № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» містить обмеження відносно отримання інформації, зокрема, шляхом аналітичної обробки даних. Це пов'язано з проблемою неконтрольованої доступності інформації про парламент. У добу нестримного росту потенціалу новітніх технологій деякі зарубіжні парламенти обмежують доступ до інформації з метою забезпечення ефективності діяльності легіслатури.

Більшість українських законодавців (80 %) вважають корисною або дуже корисною аналітичну, інформаційну підтримку науково-дослідними установами. Одним із найбільш пріоритетних напрямів міжнародної технічної допомоги, на їх думку, є методологія проведення аналітичних досліджень (52,9%) [14, с. 49].

Для повноцінної аналітичної діяльності необхідні не лише власні бази даних з проблемних питань, а й комп'ютерні моделі. Багатофункціональна комп'ютеризована система інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності парламенту, утворена спільними зусиллями фахівців, підрозділів парламенту України, Національної академії наук України, Національної академії правових наук України, КДС США, інших учасників проекту [17, с. 39–40], перебуває у віданні Управління комп'ютеризованих систем Апарату. Цей вид діяльності є основним і для Інформаційного, Головного науково-експертного управліннь Апарату та Інституту законодавства, Національної парламентської бібліотеки. Крім того, функції інформаційно-аналітичного характеру можуть також надаватися Управлінням кадрів, Управлінням по зв'язках з місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування, Відділом з питань звернень громадян та Відділом контролю. Як зауважує В. Горовий, інформаційно-аналітичне забезпечення Верховної Ради є одним з напрямів і Служби інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади (СІАЗ) [3].

Отже, де-факто відсутній розподіл інформаційної та аналітичної функцій у силу відсутності відповідних самостійних відокремлених підрозділів у структурі Апарату, а це не узгоджується із загальною теорією функціональної організації певного явища. Адже інформаційний та аналітичний вектори – це два різних, хоча і взаємопов'язаних напрями у системі функцій допоміжної інституції легіслатури. Слід урахувувати, що інформація з першоджерела є первинною, натомість документи аналітичної діяльності мають вторинний характер.

Досягнуті завдання та методологічна база дослідження дозволили сформулювати ряд висновків і рекомендацій.

1. Забезпечення законодавчої діяльності парламенту України в аспекті реалізації Апаратом аналітичної функції відтворює послідовний процес інтеграційної правотворчості. Виходячи з аксіоми гармонізації національної правової системи з іншими правовими системами, вона зближується з англо-американським правом, у рамках якого існує досить розвинений інститут дослідницької служби.

2. Складність державотворчих перетворень в умовах реформування національної правової системи спонукає до комплексного її осучаснення на основі введення курсу поглибленого вивчення основ методології у вищих навчальних закладах, застосування науково-методологічного підходу в організації аналітичної діяльності.

3. Загальний порядок реалізації аналітичної функції апаратами парламентів зарубіжних держав можна звести до таких складових: 1) утворення аналітичних служб у складі апарату колегіального органу; 2) автономна організація дослідницьких служб; 3) залучення на договірній основі фахівців у різних галузях науки; 4) забезпечення зворотного зв'язку в системі «парламент – громадянське суспільство».

4. Організація дослідницької служби Апарату на основі бездоганного правового механізму та новітніх комунікаційних технологій сприятиме прозорості законотворчого процесу та скороченню часу на прийняття майбутніх виконуваних законів, легітимності законодавчої влади та стабільності правової системи, безпечному розвитку держави.

5. Зміст аналітичного забезпечення законотворчої діяльності зводиться до комплексної обґрунтованої систематизації розрізних відомостей (фактів) про суспільно-політичні явища.

6. Проблема системного аналітичного забезпечення механізму законотворчої діяльності в умовах участі нашої держави у глобальному інформаційному просторі має вирішуватися на основі пріоритетності науково-технічного та інноваційного розвитку держави, державної підтримки та комерціалізації наукових проєктів. Це сприятиме оперативному аналітичному забезпеченню учасників законотворчого процесу.

7. Прийняття Закону України «Про аналітичну діяльність» та утворення дослідницької служби в системі організації допоміжної служби парламенту сприятиме прийняттю об'єктивних науково обґрунтованих рішень.

Перспективою подальших науково-теоретичних досліджень може бути: детальний аналіз реалізації аналітичної функції структурними підрозділами Апарату; аналіз проблемних аспектів реалізації пов'язаних з аналітичною функцією інформаційної, комунікаційної та матеріально-технічної функцій; аналіз проблем моніторингу законодавства та правозастосовної практики; політичне прогнозування, планування та програмування.

#### Список використаних джерел

1. Аппарат зарубежных парламентов: законодательное обеспечение его структуры и основных направлений деятельности [Текст] (информ.-аналит. обзор) / Информ.-аналит. упр. Аппарата Совета Федерации, Совет Федер. Собр. Рос. Федерации. – Серия: Основные проблемы социального развития России 24 // Аналит. вестн. – М., 1999. – № 20 (108). – 74 с.
2. Гетьман, І. В. Мисленнева діяльність у правовій герменевтиці як квінтесенція процесу адаптації законодавства України до європейського права [Текст] / І. В. Гетьман // Проблеми законності : зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. ун-т «ЮАУ ім. Ярослава Мудрого», 2012. – Вип. 121.
3. Горовий, В. Служба інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського (1992–2006): етапи становлення [Електронний ресурс] / Валерій Горовий. – Режим доступу: <http://www.archives.gov.ua/Publicat/AU/AU-1-6-2006/05.pdf>.



4. Козлов, Д. А. Информационно-аналитическое обеспечение законодательной деятельности в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Д. А. Козлов. – М., 2005. – 28 с.
5. Козлов, Д. А. Информационно-аналитическое обеспечение законодательной деятельности в Российской Федерации: конституционно-правовой аспект [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Козлов Денис Алексеевич. – Коломна, 2005.
6. Кунєв, Ю. Методологія дослідження державно-правових явищ як актуальна проблема [Текст] / Ю. Кунєв // Право України. – 2009. – № 11.
7. Курносов, Ю. В. Аналітика: методологія, технологія і організація інформаційно-аналітичної роботи [Текст] : монографія / Ю. В. Курносов, П. Ю. Конотопов. – М. : Русаки, 2004. – 550 с.
8. Лялюк, О. Ю. Структура, функції та організація роботи апарату Верховної Ради України [Текст] / О. Ю. Лялюк // Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / І. І. Бодрова, С. В. Болдирєв, В. О. Величко ; за ред. С. Г. Серьогіної ; М-во науки і освіти, молоді та спорту України, Нац. ун-т «Юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого». – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2011.
9. Михалкин, Н. В. Философия права [Текст] : учеб. пособие / Н. В. Михалкин, А. Н. Михалкин. – М. : Юрайт, 2011.
10. Мурашкіна, Т. А. Парламентські аналітичні служби в інформаційному забезпеченні законотворчого процесу [Текст] / Т. А. Мурашкіна // Наук. пр. Міжрегіон. Акад. упр. персоналом. – 2010. – Вип. 2 (25).
11. Олійник, А. С. Організаційно-правові питання забезпечення законодавчої діяльності в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. С. Олійник. – К., 1998.
12. Петренко, І. Експертно-аналітичне забезпечення державної політики в Україні: стан і перспективи розвитку [Текст] / Ігор Петренко // Віче. – 2011. – № 12/2011.
13. Сафронова, О. В. Исследовательская служба Конгресса США: история создания и анализ основных аспектов деятельности [Текст] : монография / О. В. Сафронова. – Н. Новгород : Изд-во Нижегород. гос. ун-та, 2002. – 244 с.
14. Сьоме опитування народних депутатів України [Текст] // Програма сприяння парламенту України. – К., 2012.
15. Теоретико-методологические основы системных информационно-аналитических исследований [Текст] : монография / под ред. А. И. Селиванова. – М. : ИПКГосслужбы, 2004. – 184 с.

16. Титов, В. Д. Историческое развитие философско-логических концепций языка права [Текст] : монография / В. Д. Титов, С. Э. Зархина. — Харьков : Финн, 2009.
17. Швець, М. Системна інформатизація законотворчого процесу: сучасність, зручність, прозорість [Текст] / М. Швець, І. Здзєба // Віче. — 2005. — № 3 (156).
18. Шрамко, Я. Що таке аналітична філософія [Текст] / Ярослав Шрамко // Філосо. думка. — 2011. — № 3.

*Стаття надійшла 10 лютого 2014 р.*

### **Н. С. Погребняк**

#### **Аналитически-функциональная составляющая конституционно-правового статуса аппарата Верховной Рады Украины (проблемы и перспективы)**

*Статья посвящена исследованию реализации аналитической функции аппаратом парламента в процессе совершенствования его конституционно-правового статуса с использованием прикладных знаний аналитической философии, сделан критический анализ аналитического обеспечения законотворческой деятельности парламента. Сформулированы концептуальные положения, обоснованы новые рекомендации и выводы относительно исследованных вопросов.*

**Ключевые слова:** аналитическая функция, статус, аппарат, парламента, Верховная Рада Украины.

### **N. S. Pogrebnyak**

#### **The analytical and functional component of the constitutional and legal status by the Verkhovna Rada apparatus (problems and prospects)**

*The article is devoted to the research of the realization of the analytical function by the Parliament apparatus under conditions of the improvement it constitutional and legal status with the use of the applied knowledge of the analytical philosophy; the critical analysis of the analytical providing of the lawmaking activity of the Parliament has been done.*

*The scientific novelty of the research is in the working out and further scientific research of the essence of the analytical function of the Verkhovna Rada apparatus (further Apparatus) and also in the determination of its*

*improvement tendency under conditions of the legal state standards introduction. The novelty of the research concretized, in particular, in scientific and theoretical positions, conclusions and proposals. First of all, the necessity of the Apparatus analytical function increasing has been marked due to the rapidity of the circulation turnover of the information flow in the civil society connected with the adaptation of the national legal system to the European legal space. It has been marked that providing of the legislative activity of the Parliament in the aspect of the realization by the Apparatus of the analytical function, reconstitutes adaptation process of the state – legislative system to the European space. Based on the axiom of the harmonization and unification of the national legal system with other legislative systems due to the influence on it of the European law, it converges with the anglo-american system of law. Taking into account, the complexity of the state transformations in the conditions of the national legislative system reformation, its complex modernization on the base of the introduction of the training course based on the methodology in higher educational establishments, using of the scientific-methodology approach to the analytical activity has been proposed. The comparative analysis of the general procedure for the realization of the analytical function by the Parliaments of the foreign countries has been conducted. The advantage of the Apparatus research service organization on the base of the sustainable legal mechanism and the latest communicational technology that will increase the transparency of the lawmaking process and reduction of the time for the adoption of the future implemented laws and the legitimacy of the legislative power and stability of the legislative system has been shown. The content of the analytical providing of the lawmaking activity which reduces to a reasonably comprehensive systematization of the disparate information (facts) on the social-political phenomenon has been determined. The solution of the problem of the providing of the system analytical mechanism of the Verkhovna Rada lawmaking process in the conditions of the Ukrainian participation in the global information society on the base of the priority of the scientific-technical and innovation development of the state has been proposed. This will contribute to the operative analytical providing of the members of the Parliament, their assistants-consultants, Apparatus specialists. The adoption of the Law of Ukraine «On the analytical Activity» and the formation of the research service in the system of the Parliament support system organization has been given special attention to.*

*The results received during this research can be used during the process of the study in teaching of such disciplines as «State building and Local Government in Ukraine», «State (Constitutional) Law of the Foreign Countries», «Constitutional Law of Ukraine», during teaching of the correspondent courses in the educational institutions of the legal directions. The article is intended for the specialists, practitioners, students and lecturers.*

**Keywords:** *analytical function, apparatus, Parliament, Verkhovna Rada of Ukraine, European legal space.*

---

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

## **Окремі питання визначення правової природи делегованих повноважень органів місцевого самоврядування**

---

*Досліджується правова природа делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Розглядаються особливості реалізації цих повноважень суб'єктами місцевого самоврядування. Висвітлюються проблеми, які впливають на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування. Запропоновано рекомендації щодо оптимальної взаємодії системи виконавчої влади та місцевого самоврядування України для реальної та ефективної реалізації органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади.*

**Ключові слова:** делеговані повноваження, компетенція, органи місцевого самоврядування, виконавча влада.

Серед актуальних теоретичних і практичних проблем формування сучасної конституційно-правової моделі інституту місцевого самоврядування в Україні особливо важливими є питання чіткого визначення правової природи делегованих органам місцевого самоврядування повноважень, їх місця та ролі у функціональному механізмі здійснення як муніципальної, так і публічної влади в цілому. Адже від розв'язання цієї проблематики залежить не лише зміцнення інституту місцевого самоврядування, а й утвердження збалансованих взаємовідносин

органів державної та муніципальної влади, а також підвищення ефективності управління на місцевому рівні.

В юридичній науці питання делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, наданих органами виконавчої влади, вирішується неоднаково. Спеціальні дослідження в цій сфері проводили В. Б. Авер'янов, С. С. Алексєєв, В. І. Борденюк, Л. М. Горбунова, М. І. Корнієнко, П. М. Любченко, Б. М. Лазарєв, С. Г. Серьогіна, В. М. Соловйов та ін.

Метою цієї статті є з'ясування найважливіших аспектів правової природи делегованих повноважень, її головних юридичних рис, особливостей законодавчого врегулювання інституту делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

Повноваження є елементом компетенції і пов'язані з предметами відання, оскільки визначають міру можливої та необхідної поведінки суб'єктів компетенції в тих чи інших сферах суспільного життя, віднесених до їх відання [4, с. 271]. Тлумачний словник визначає «повноваження» як офіційно надане кому-небудь право якої-небудь діяльності, ведення справ [14, с. 571]. Таким чином, повноваження є головним юридичним засобом, за допомогою якого органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти здійснюють функції місцевого самоврядування.

Як зазначає П. М. Любченко, проблема законодавчого визначення компетенції місцевого самоврядування включає два аспекти: 1) розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; 2) визначення власних і делегованих повноважень [12, с. 123].

Якщо розглядати перший аспект проблеми, то можна зазначити, що держава не повинна брати на себе вирішення тих питань, які, по-перше, впливають з колективних потреб жителів сіл, селищ, міст, тобто безпосередньо стосуються їхніх інтересів, і, по-друге, можуть успішно самостійно вирішуватися територіальними громадами та обраними ними органами. Навіть ті питання, в яких досить виразно представлений інтерес держави, повинні вирішуватися органами, котрі найближче стоять до населення, тобто органами самоврядування. Це зумовлено тим, що децентралізоване ухвалення рішень, як зазначається у все-світній Декларації місцевого самоврядування, зменшує пере-

вантаження центру, а також поліпшує та прискорює урядові дії. Одночасно це виступає і важливою вимогою принципу субсидіарності як одного з основних у функціональній моделі організації муніципальної влади за європейською моделлю.

Делегування має давню історію, що бере свій початок з часів римського приватного права від протилежної вимоги в базовому агентському договорі: повноваження, які надані агенту, не можуть бути делеговані третій особі, оскільки це суперечить цілям, для виконання яких ці повноваження були надані принципалом. Першим цей принцип застосував у своїх наукових роботах Д. Локк: депутати парламенту як агенти народу не можуть делегувати свої повноваження нікому [1, с. 91]. У законодавстві України термін «делеговані повноваження» з'явився у 1992 р. – у Законі України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 р. [2, с. 128]. У цьому Законі було визначено коло повноважень, делегованих державою виконавчим органам сільських, селищних, міських Рад. Проте визначення терміна «делеговані повноваження» було нормативно закріплено лише у 1997 р. у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [17].

Делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування добре відоме європейській практиці державотворення, про що свідчить ст. 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування [5]. Така практика не порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень і разом з тим є однією з найважливіших форм економії фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення поряд з органами місцевого самоврядування ще структур державної виконавчої влади [8, с. 40]. Інститут делегування повноважень органам місцевого самоврядування має конституційну основу в нашій державі, оскільки прямо передбачений ст. 143 Основного Закону [7].

У частині 14 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачається делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування: делеговані повноваження – це, зокрема, повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування

законом. Згідно із Законом на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад покладене здійснення широкого кола делегованих повноважень у різних сферах суспільних відносин: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, бюджету, фінансів і цін, управління комунальною власністю, житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, будівництва, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, соціального захисту населення, зовнішньоекономічної діяльності, оборонної роботи, забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян (статті 27–38). Але слід зазначити, що як делеговані названі повноваження, які виконавчим органам місцевих рад надані законом, що не відповідає традиційному поняттю делегування, яке застосовується в теорії державного будівництва. М. І. Корнієнко вважає, що поділ повноважень місцевого самоврядування на «власні» та «делеговані» не містить у собі якоесь серйозне концептуальне навантаження, оскільки всі свої владні повноваження місцеве самоврядування отримує в законі, де втілена державна воля народу [8, с. 40].

На думку С. Г. Сergyної, слід виключити із Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» перелік повноважень, які можуть делегуватись. Предмет делегування доцільно передати на узгодження сторін. Водночас необхідно передбачити чіткий перелік державно-владних повноважень, які взагалі не можуть делегуватись від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування (державні прерогативи): забезпечення національної безпеки, охорона державної таємниці тощо [19, с. 117].

З теоретичної точки зору вирізняються кілька форм надання повноважень органам місцевого самоврядування:

а) встановлення – такий спосіб регулювання, коли законодавчий орган у конституції і законах визначає компетенцію місцевого самоврядування;

б) передача – форма регулювання повноважень, коли будь-яке повноваження державного органу виключається з його



компетенції і включається до компетенції органу місцевого самоврядування;

в) делегування — надання державним органом належного йому права вирішення питань органам місцевого самоврядування на один раз, на деякий час або на невизначений строк [12, с.128].

Встановлення виступає первинним способом визначення у законодавстві компетенції органу місцевого самоврядування, у той час як передача та делегування характеризують вторинний перерозподіл повноважень між органами публічної влади. В аспекті досліджуваної проблематики делегування можна розглядати як специфічний спосіб надання повноважень, при якому один орган покладає на інший обов'язок і надає йому на визначений або невизначений час право вирішувати питання, віднесені до компетенції першого органу. Делегування також необхідно відрізнити від доручень вищестоящого органу нижчестоящому, які є проявом звичайного керівництва, без внесення будь-яких змін до компетенції обох органів [11, с. 252–253].

На сьогоднішній день вітчизняна законодавча техніка, на жаль, не чітко розмежовує дані поняття та інколи допускає їх підміну. Наприклад, використовуючи терміни «передача» або «надання» повноважень, законодавець фактично передбачає їх делегування. Це простежується, зокрема, у частині третій ст. 143 Конституції України щодо наданих законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади, у той час як статті 27–38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначають коло делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Разом з тим передача і делегування повноважень мають принципово відмінні риси, які відбиваються на правовому та організаційному механізмах їх здійснення.

Юридична природа делегування повноважень, на нашу думку, характеризується такими рисами: 1) акт про делегування повинен обов'язково прийматися делегуючим органом; 2) делегуватись можуть тільки окремі повноваження, які є частиною власної компетенції, орган не може делегувати більше, ніж має

сам; 3) право делегувати повноваження повинно бути закріплено в законі; 4) після делегування повноважень компетенція делегуючого органу не змінюється, компетенція органу, якому делегуються ці повноваження, тимчасово розширюється за рахунок останніх; 5) делеговані повноваження можуть бути в будь-який час відізані; якщо повноваження делегуються на визначений строк, то для припинення делегування не потрібно прийняття юридичного акта, компетенція органу, якому делегувались повноваження, звужується автоматично; якщо повноваження делегуються на невизначений строк, то орган, що делегував повноваження, може в будь-який час припинити делегування; е) переделегування повноважень не допускається тому, що це суперечить намірам органу, який делегував повноваження. Акт про делегування повинен чітко визначати предмет і обсяг делегування, перелік повноважень, принципи і критерії, яких необхідно дотримуватися при їх виконанні, форму контролю за здійсненням цих повноважень.

Аналіз способу закріплення в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» наданих повноважень свідчить про те, що вони саме передаються органам місцевого самоврядування, а не делегуються їм [9, с. 43]. У зв'язку з цим науковці слушно зауважують, що на практиці необхідно вміло застосовувати ці способи набуття повноважень, що дозволить правильно використовувати різні правові форми закріплення повноважень і їх регулювання [10, с. 17]. Крім того, можливі варіанти з «плаваючою» компетенцією, коли перелік повноважень не є вичерпним і немає чіткого закріплення функцій за конкретними органами: тут субсидіарність виступає як принцип «кращого рівня». Навіть якщо у різних суб'єктів (публічних органів) існує номінально одна й та сама функція, то відповідно до принципу субсидіарності вони будуть здійснювати різні її аспекти, доповнюючи один одного, унаслідок чого забезпечуватиметься цілісна реалізація цілей і завдань відповідної управлінської діяльності.

Делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування може здійснюватися в Україні з урахуванням декількох вимог.

По-перше, у системі органів публічної влади делегування повноважень може мати місце у тому випадку, якщо така можливість прямо передбачена на законодавчому рівні. Інститут делегування повноважень органам місцевого самоврядування має конституційну основу – він прямо передбачений ст. 143 Основного Закону. Умови ж делегування не можуть мати довільний характер, а мають визначатися на законодавчому рівні. При цьому найбільш оптимальною є модель правової регламентації інституту делегування повноважень, яка передбачає прийняття окремого, базового закону про делегування повноважень органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

По-друге, делегування повноважень повинно відповідати встановленій Конституцією України та законами України системі організації публічної влади, схемі розподілу функцій і повноважень між органами публічної влади різних рівнів та видів. Так, відповідно до конституційної моделі територіальної організації публічної влади делегування окремих повноважень органів виконавчої влади може застосовуватися на сільському, селищному, міському рівнях місцевого самоврядування.

По-третє, делегування повноважень є актом, конвенціональним за своєю природою, оскільки може бути інтерпретований як різновид публічно-правового договору, за яким легітимний носій повноваження погоджується на певний строк і на певних умовах надати його іншому органу влади, а останній бере на себе зобов'язання своїми діями реалізовувати делеговане повноваження при дотриманні цих умов. Делеговане повноваження не може бути, у свою чергу, передделеговане ним будь-якій третій особі (умова неприпустимості субделегування). Застосування інституту делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування уможливорює те, що відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування не мають субординаційного характеру і передбачають паритетні способи взаємодії.

По-четверте, делегування повноважень має, як це прямо передбачено Конституцією, супроводжуватися передачею необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових засобів.

Про це йдеться у ст. 143 Конституції України, а також у ст. 67 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Це надзвичайно важлива умова, що гарантує у першу чергу здійснення повноважень, а також продовження виконання місцевим самоврядуванням властивих йому основних функцій. Недодержання цієї вимоги, на думку більшості дослідників, є підставою для відмови органів місцевого самоврядування від виконання відповідних державних повноважень або часткового виконання таких повноважень у домірному наданим ресурсам обсязі [16, с. 8].

По-п'яте, ще однією вимогою, пов'язаною з делегуванням органам місцевого самоврядування окремих державних повноважень, є можливість контролю з боку держави за їхньою реалізацією. Такий контроль за загальним правилом означає можливість відповідних державних органів спостерігати за реалізацією делегованих повноважень, надавати виконавцям обов'язкові для виконання вказівки, оцінювати прийняті ними рішення з точки зору не тільки законності, а й доцільності та ефективності, за необхідності скасовувати чи призупиняти дію таких рішень. Проте на сьогоднішній день чинне законодавство належним чином не регламентує організаційно-правовий механізм державного контролю за виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень та не встановлює відповідальність за невиконання або неналежне виконання таких повноважень. Так, у разі виявлення невідповідності акта органу місцевого самоврядування, прийнятого з питань здійснення делегованих повноважень органів виконавчої влади, законодавству України муніципальний орган лише оповіщається про невідповідність акта; а у разі неподання органами місцевого самоврядування відповідним органам державного контролю інформації про виконання окремих делегованих повноважень не передбачено жодних заходів відповідальності. Це можна розцінювати, з одного боку, як забезпечення органів місцевого самоврядування від свавільного тиску на їх діяльність з боку держави, але з другого – такий підхід законодавця заклав основу для навмисного невиконання делегованих повноважень, що знижує ефективність інституту делегованих повноважень.

Наділення органів місцевого самоврядування окремими державними повноваженнями не має трактуватися як повне звільнення органів державної влади від відповідальності за здійснення переданих повноважень. Повноваження, передані органами державної влади для реалізації органам місцевого самоврядування, продовжують зберігати своє державне значення [16, с. 9].

Виправданою є позиція В. І. Борденюка: органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні, вони не можуть переважати власні повноваження органів місцевого самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого життя [7]. Насправді, простежується інше. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить 67 власних повноважень та аж 78 делегованих. Із цього приводу, як зазначає П. Любченко, в Україні вся система виконавчих органів місцевих рад задіяна в процесі реалізації повноважень органів виконавчої влади. Оскільки обсяг цих повноважень становить майже половину, а в окремих випадках навіть більше половини в їх компетенції, це дає підстави характеризувати їх більшою мірою як органи державної виконавчої влади, а не виконавчі органи місцевих рад. Це не сприяє розвитку місцевого самоврядування в цілому [13, с. 77]. Отже, органи місцевого самоврядування змушені часом на шкоду своїм інтересам вирішувати державні завдання на своїй території.

Науковці висловлюють різні погляди з питань, чи потрібна згода сторін у процесі делегування та чи можливі односторонні дії. Існують думки як про обов'язкове виконання органами місцевого самоврядування окремих державних повноважень, переданих їм без їхньої згоди, так і про необхідність попереднього погодження такої передачі з муніципальними органами [15, с. 185]. Договірні засади делегування виконавчим органам місцевих рад повноважень органів виконавчої влади сьогодні в законодавстві України не відображені. Це можна розцінювати як небажання держави надати можливість муніципальним органам відмовитися здійснювати ці повноваження, адже за

наявності такої можливості держава втрачатиме наявний контроль за управлінською діяльністю цих органів.

Фрагментарність правового регулювання на рівні чинних законів особливостей делегування повноважень обумовила спробу комплексного законодавчого врегулювання зазначеного механізму. Такі спроби втілені в низці законопроектів, зокрема «Про делеговані повноваження», «Про делегування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування», Кодексі про місцеве самоврядування в Україні (Муніципальному кодексі), які були внесені на розгляд парламенту в 2000 р. народними депутатами України – відповідно В. Бондаренком, Є. Жовтяком та Г. Антоньєвою, Л. Кравчуком та Ю. Іоффе, а також двох законопроектів 2008 р. [6, с. 53–54]. Проте жоден із них не пройшов процедури першого читання. Відсутність відповідного закону на сьогоднішній день дуже ускладнює процедуру як делегування, так і відкликання делегованих повноважень.

Для того, щоб на практиці не виникало питань щодо порядку делегування відповідних повноважень, щоб не обмежувалося волевиявлення первинного суб'єкта місцевого самоврядування, вважаємо доцільним на законодавчому рівні закріпити положення, згідно з яким повноваження можуть бути делеговані органам місцевого самоврядування не законом, а виключно на основі відповідного акта органу державної влади із зазначенням переліку повноважень, які делегуються, та механізму їх здійснення.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що делеговані повноваження органів місцевого самоврядування становлять сукупність державно-владних повноважень, що реалізуються органами місцевого самоврядування у визначених сферах суспільних відносин та які тимчасово надаються їм на підставі Конституції, законів України, керуючись принципами доцільності та ефективності організації управлінської діяльності на місцевому рівні. Делегування повноважень служать меті децентралізації публічної влади, наближенню механізму надання публічних послуг до громадян та підвищенню ефективності управління, сприяє найбільш повному та ефективному виконанню функцій і завдань муніципальної влади, реформі місцевого самоврядування, повноті вирішення, досягнення цілей

і завдань держави та суспільства в цілому. Організаційні проблеми делегування окремих державних повноважень органам місцевого самоврядування, матеріально-фінансового забезпечення їх виконання, а також аналіз елементів механізму делегування вимагають подальшого окремого дослідження.

#### Список використаних джерел

1. Баймуратов, М. Нормативно-правовой договор как источник конституционного права Украины [Текст] / М. Баймуратов, С. Резниченко // Юрид. вестн. – 1998. – № 1.
2. Борденюк, В. Деякі проблеми законодавчого визначення компетенції органів місцевого самоврядування в Україні [Текст] / В. Борденюк // Вісн. Укр. акад. держ. управління. – 1996. – № 3.
3. Борденюк, В. І. Коментар до ст. 143 Конституції України [Текст] / В. І. Борденюк // Коментар до Конституції України / редкол.: В. Ф. Опришко, Л. Є. Горьовий, М. І. Корнієнко та ін. – К.: Ін-т законодавства ВРУ, 1996. – С. 321.
4. Бялкина, Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования [Текст] : монография / Т. М. Бялкина ; Воронеж. гос. ун-т. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. – 408 с.
5. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15.10.85 р. [Текст] // Віче. – 1993. – № 6. – С. 33–39.
6. Комашко, М. Делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування: законодавчі аспекти [Текст] / М. Комашко // Підприємництво, госп-во і право. – 2001. – № 12.
7. Конституція України [Текст]. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2008. – 48 с.
8. Корнієнко, М. Місцеве самоврядування та «урядова вертикаль» [Текст] / М. Корнієнко // Місц. самоврядування. – 1997. – № 3–4.
9. Кравченко, В. Розмежування повноважень – за чіткими критеріями [Текст] / В. Кравченко // Місц. самоврядування. – 1997. – № 3–4.
10. Крупчан, О. Формування компетенції місцевих органів публічної влади шляхом делегування повноважень [Текст] / О. Крупчан // Юрид. Україна. – 2013. – № 7. – С. 14–19.
11. Лазарев, Б. М. Компетенция органов управления [Текст] / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972.
12. Любченко, П. М. Компетенция суб'єктів місцевого самоврядування [Текст] / П. М. Любченко. – Х. : ТОВ «Модель Всесвіту», 2001. – 224 с.
13. Любченко, П. М. Порівняльний аналіз конституційного регулювання місцевого самоврядування в Україні та інших країнах [Текст] / П. М. Любченко // Місцеве самоврядування в умовах демократичної держави / Л. В. Ярічевська, П. М. Любченко, І. В. Жилінкова та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х., 2005. – С. 64–82.

14. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка [Текст] / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — М., 1993.
15. Онупрієнко, А. М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми та перспективи [Текст] / А. М. Онупрієнко // Держ. буд-во та місц. самоврядування / редкол.: Ю. П. Битяк. — Х. : Право, 2006. — Вип. 12. — С. 179–188.
16. Онупрієнко, А. Делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування: проблемні питання [Текст] / А. Онупрієнко // Підприємництво, госп-во і право. — 2009. — № 6. — С. 7–11.
17. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 24.
18. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування [Текст] : Закон України від 26 берез. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1991. — № 2. — Ст. 5.
19. Сьрьогіна, С. Г. Структурні та компетенційні проблеми організації місцевого самоврядування в Україні [Текст] / С. Г. Сьрьогіна // Держ. буд-во та місц. самоврядування. — Х. : Право, 2001. — Вип. 1.

*Стаття надійшла 22 січня 2014 р.*

**А. А. Новак**

#### **Отдельные вопросы определения правовой природы делегированных полномочий органов местного самоуправления**

*В статье исследуется правовая природа делегированных полномочий органов местного самоуправления. Рассматриваются особенности реализации данных полномочий субъектами местного самоуправления. Освещаются проблемы, влияющие на выполнение делегированных полномочий органами местного самоуправления. Предложены рекомендации по оптимальному взаимодействию системы исполнительной власти и местного самоуправления Украины для реальной и эффективной реализации органами местного самоуправления делегированных полномочий органов исполнительной власти.*

**Ключевые слова:** делегированные полномочия, компетенция, органы местного самоуправления, исполнительная власть.

**A. O. Novak**

#### **Specific questions of definition of legal character of delegated authority of bodies of local self-government**

*A specifically important theoretical and practical problem of development of modern constitutional and legal model of the institute of local self-government in*



*Ukraine is a question of a clear definition of legal character of delegated authority to the bodies of local self-government, its place and role in a functional mechanism of realization of both municipal and public authority in whole.*

*The article studies the legal character of delegated authority of the local self-government. It investigates specifics of realization of the authority by the entities of local self-government. Problems, which affect realization of the delegated authority by bodies of local self-government are highlighted. It proposes recommendations concerning optimal interaction of the system of executive power and local self-government of Ukraine for real and efficient realization by the bodies of local self-government of the delegated authority of the bodies of executive power.*

*In jurisprudence questions of delegated authority of bodies of local self-government, which is given to the bodies of executive authority, are answered differently. Special research in this sphere was conducted in the works of the following scientists: V. B. Averianov, S. S. Aleksieiev, V. I. Bordeniuk, L. M. Gorbunova, M. I. Korniienko, P. M. Liubchenko, B. M. Lazarev, S. G. Seriiogina, V. M. Soloviov.*

*Objective of the article is clarification of the most important aspects of legal character of the delegated authority, its chief juridical features, specifics of legislative adjustment of the institute of delegated authority of the bodies of local self-government.*

*Delegated authority of bodies of local self-government is a whole set of state and power authority, which is executed by bodies of local self-government in appropriate spheres of public relations and, which is temporary allocated to them on the ground of the Constitution and Laws of Ukraine, to follow the principles of reasonability and efficiency of arrangement of management activity on the local level. Delegating of authority serves the goal of decentralization of public power, making the mechanism of providing of public services more available to citizens and increase of efficiency of management, it favors the most efficient and complete execution of functions and tasks of municipal authority, reforms of local self-government, resolving in full and fulfilling goals and tasks of the state and society in whole.*

*Currently fragmentariness of legal settlement on the level of existing laws of specifics of delegating of authority is significantly complicating both the procedure of delegating and cancelling of the delegated authority. On the legal basis it is appropriate to approve the following regulations: only certain kind of*

*authority can be delegated, which is a part of existing competence, a body cannot delegate more that it has itself; the right to delegate authority should be stated in the Law; after the delegating of authority competence of the delegating body does not change, competence of the body, to which the authority is delegated, is temporary extends for account of the latter; the delegated authority can be cancelled at any time.*

**Keywords:** *delegated authority, competence, bodies of local self-government, executive power.*

---

*Л. А. Онопрієнко*, аспірантка НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## **Субсидіарність як принцип розбудови держави у політико-правовій думці Іоганна Альтузія**

---

*Розглянуто концепцію держави, побудованої згідно з принципом субсидіарності, що обґрунтована Іоганном Альтузієм. Проаналізовано ключові поняття політико-правової думки Альтузія «консоціація» та «симбіот», що є організаційною основою моделі висхідного федералізму.*

**Ключові слова:** Іоганн Альтузіє, принцип субсидіарності, консоціація, симбіот, висхідний федералізм.

Формування вчення про субсидіарність як принцип взаємодії держави та її складових розпочалося в Європі за часів Античності, корегуючи свій зміст у процесі розвитку відповідно до конкретних історичних умов. Субсидіарність іманентно властива європейській політичній й правовій культурі, а тому для України, що реалізує курс на інтеграцію до європейських міждержавних структур, украй важливо сприйняти цю складову культурної спадщини Європи [8, с. 111–113].

Найбільш повно та ґрунтовно принцип субсидіарності був розроблений німецьким теоретиком права Іоганном Альтузієм (приблизно 1563–1638 рр.). Саме його можна вважати ідейним натхненником концепції субсидіарності, якою вона є сьогодні. Розроблена ним модель «висхідного» федералізму (bottom-up

federalism) є динамічною, партисипаторною та солідаристською альтернативою статичній моделі федералізму, яка є найбільш поширеною в сучасному світі. Д. Елазар з цього приводу зазначає: «Історія сучасної демократії починається за часів Протестантської реформації XVI сторіччя, її засновниками були ті представники Протестантизму, які розвивали теологічні та політичні погляди, що повернули західний світ на шлях народного самоврядування, свободи і рівноправ'я» [4].

Політико-правові погляди І. Альтузія були натхненні кальвіністською політичною доктриною. Так, ще в 1571 р. синод міста Емден, що являв собою зібрання голів кальвіністських приходів у вигнанні, виробив перші фундаментальні положення стосовно принципу субсидіарності, що стали основою побудови управління приходами Нідерландської реформаторської церкви: «Ніхто – ні служителі держави, ні служителі церкви – не має права змінювати правило, відповідно до якого всі рішення мають прийматись на якомога нижчому рівні. Вищі органи можуть бути уповноважені лише в тому разі, якщо рішення не може бути прийнято на нижчому рівні або воно стосується всіх приходів провінції» [6].

Філософ був свідком значних змін у суспільному житті, зокрема спроб збалансувати індивідуальні права та обов'язки в процесі співжиття, що ознаменували початок Нового часу. На початку XVII ст. люди вже не були так прив'язані до місця свого народження, як це було за часів Середньовіччя; буржуазія та дворянство все більше віддаляються одне від одного. Разом з тим лише через те, що люди отримали певні права та свободи, вони не відчували себе відокремленими особистостями, а тому продовжували вважати себе частиною певних співтовариств із притаманними їм взаємними обов'язками. Намагаючись запобігти зіткненню інтересів невеликих приватних груп та великих політичних сил, Альтузія конструює першу закінчену теоретичну модель висхідного федералізму.

У 1603 р., через рік після першої публікації його головної праці «*Politica methodica digesta atque exemplis sacris et profanis illustrata*» (далі – «*Politica*»), на запрошення свого колишнього студента він погодився стати синдиком міста Емден і залишався

ним до самої смерті. На цій посаді він став одним з ініціаторів арешту членами місцевої ради графа Східної Фрізії, що стався 7 грудня 1618 р. Альтузій, застосовуючи свою філософію на практиці, рішуче захищав рішення членів місцевої ради як «законний акт самозахисту проти порушення графом прав міста» та вважав його «крайньою мірою необхідності, що впливає як з положень позитивного права, так і з вимог природного права» [2, с. 52].

Ключовим поняттям теорії Альтузія є *symbiotes* – симбіоти, під якими він розумів усіх людських істот, що мають природний потяг до співжиття. Він заперечував ідею автономності індивіда, дотримуючись поглядів Арістотеля, який вважав, що індивід не може бути самодостатнім і не може існувати автономно. Для Альтузія людина є політичною істотою навіть більше, ніж для Арістотеля, і це не є вільним вибором, це абсолютна необхідність [3]. В основі співжиття симбіотів лежить не тільки суспільний договір, який, на думку Альтузія, може бути і мовчазним, але й обмін матеріальними ресурсами та послугами. Засновуючи таким чином міцну матеріальну базу співжиття, об'єднання симбіотів не покладається на державний апарат у вирішенні проблем суспільства. Метою симбіотів є «благочестивий, справедливий, щасливий та позбавлений напруги симбіоз, за якого у людини є все необхідне та корисне для життя» [1].

Ще одним важливим поняттям у теорії Альтузія є *consociation*, тобто частково автономне суспільство, що утворилося шляхом вільного укладання суспільного договору між симбіотами та їх об'єднаннями і яке таким чином являє собою нове соціальне утворення [5, с. 86]. Альтузій виділяє п'ять видів консоціацій, які, у свою чергу, можна розподілити на дві групи: приватні та публічні, кожна з яких перебуває на певному рівні загальної суспільної ієрархії, причому без приватних консоціацій «неможливо ні виникнення, ні тривале існування інших консоціацій» [1]. Сім'я як приватна консоціація перебуває на першому рівні суспільного устрою. Колегії, гільдії, учасники яких пов'язані різними професійними або соціальними інтересами, – це другий рівень організації суспільства. Колегії та гільдії також є приватними консоціаціями. Міста і провінції як публічні консоціації є наступним рівнем ієрархії, а держава

є консоліацією вищого рівня. Альтузії припускає також можливість існування ще одного виду консоліації – конфедерації, яка є «функціонально і політично обмеженим об'єднанням декількох держав» [7]. Слід зазначити, що для Альтузія первинним елементом консоліації виступає не індивід, а консоліація нижчого рівня.

Філософ розрізняв два типи приватних консоліацій: природні і цивільні. Так, сім'я є союзом людей, що виникає природно, добровільно та звичайно продовжується все життя. Вона заснована на взаємній домовленості щодо розподілення прав та обов'язків, проте ця домовленість заснована на природній необхідності, що виражається у традиційному розподілі обов'язків між чоловіком та дружиною. Продовжуване існування сім'ї є мовчазною згодою щодо такої домовленості. На відміну від сім'ї, колегії та гільдії є цивільними консоліаціями, членство в яких хоча і є добровільним, але виникає на основі необхідності більш ефективного регулювання суспільного співіснування та не продовжується все життя. Причиною існування колегій і гільдій є прагнення об'єднатися задля досягнення спільної мети; якщо буде винайдений інший спосіб досягти цієї мети, колегії і гільдії живуть себе. Таким чином, у будь-якій консоліації має місце поєднання необхідності і добровільності. Це поєднання є запорукою самого існування консоліації та проходить червоною ниткою через всю теорію Альтузія [4].

Поняття «консоліація» широко використовується і сьогодні у суспільних науках, передусім у політології. Так, Д. Аптер у 1967 р. використав це поняття, під яким він розумів «групу суспільної єдності», для аналізу політичного конфлікту в Уганді. Згодом це поняття стало широкоживаним завдяки роботі А. Лейпхарта «Консоліальна демократія». У сучасній науці під консоліацією розуміють політичну спільноту, яка будується на принципах пропорційного представництва і збереження прав суб'єктів, з яких вона складається [7].

«Політика, – писав Альтузії, – є мистецтвом об'єднання людей у консоліації задля заснування, упорядкування та стабілізації їх соціального життя. Це називається симбіозом. Таким

чином, предметом політики є така консоціація, у якій симбіоти зобов'язуються один перед одним, укладаючи мовчазний або реальний договір вести співжиття на основі спілкування та обміну всім, що є корисним та необхідним для підтримки гармонії в суспільстві» [1]. Там, де є симбіоз, завжди є обмін товарами, послугами та іншими нематеріальними благами. Альтузій вважав, що такий обмін є безпосереднім предметом політики, але з одним застереженням: політика має займатися ефективним регулюванням та впорядкуванням такого обміну. Тобто метою політики є не регулювання якості товарів, а розподіл цих товарів таким чином, щоб це було благом і для окремої людини, і для суспільства в цілому. Політика має бути відокремлена від економіки.

Альтузій заперечував, що політика є виключною справою публічних об'єднань. Суспільний договір є основою як для приватних, так і для публічних консоціацій, але, незважаючи на те, що цілі приватних консоціацій обмежуються частіше за все економічною вигодою, вони мають з публічними об'єднаннями спільний консоціальний елемент: обмін товарами та послугами між симбіотами, а також спільність прав. У цьому сенсі обидві групи консоціацій є політичними, бо кожна консоціація займається впорядкуванням та регулюванням такого обміну. Філософ вважав приватні консоціації базою, основою політичної системи суспільства, створюючи модель державного устрою, що протилежна моделі левіафана Т. Гоббса.

Згадану спільність прав Альтузій називає законом об'єднання та симбіоза (*lex consociationis et symbiosis*), або симбіотичним правом (*jus symbioticum*). Симбіотичне право полягає перш за все у забезпеченні самодостатності, належному порядку та дисципліні, тобто у керуванні суспільним життям симбіотів. Згідно із загальним законом спільності прав (*lex communis*) у будь-якому об'єднанні будь-якого типу симбіотів деякі з них керують, а інші – підкорюються. Керування підтримується і визнається як керуючими, так і керованими. Альтузій вважає таке положення речей природним і посилається на те, що Бог створив Адама господарем та царем своєї жінки, від неї народилися всі люди. Із

цього впливає, що в самій своїй суті рід людський із самого свого початку визнав існування влади і підпорядкування, а влада і керування походять від Бога. Посилаючись на Цицерона, філософ стверджував, що ніщо не відповідає більше вимогам природного права як верховна влада, без якої жодне сімейство, місто, народ або все людство не може продовжувати своє існування, як порядок речей і сам світ. Правитель, префект або керуючий направляє і регулює суспільне життя задля користі його підлеглих – усіх разом і кожного окремо. Він здійснює свою владу розподіляючи, плануючи, наставляючи, забороняючи, вимагаючи, направляючи. Із цієї причини його називають повелителем, начальником, господарем, опікуном, розпорядником: «як душа керує частинами людського тіла відповідно до їх функцій, так і в суспільстві одна особистість керує іншими задля добробуту окремих людей і всього суспільства» [1]. Посилаючись на Августина та Тому Аквінського, філософ робив висновок, що правити, керувати та головувати означає не що інше, як служити загальній користі; правити – це вести підлегле відповідно до належного йому призначення.

Отже, сутність моделі федеративного державного устрою, запропонованої Альтузієм, полягає в тому, що люди, об'єднуючись у соціальні групи, різні за своєю спрямованістю, передають державі функції регулювання та координації суспільних процесів, при цьому чітко визначаючи та залишаючи у своїй компетенції власні функції та повноваження, що відповідають цілям певної соціальної групи. Держава розуміється не як владне утворення, а як звичайний суспільний інститут зі своїм специфічним завданням. Підтримка суспільного ладу є дуже важливою, однак вторинною за своєю суттю. Влада не може на свій розсуд використовувати надані їй повноваження, її завданням є регулювання суспільних процесів у рамках законів, які були створені та схвалені громадою.

Політичне представництво кожної консолідації складається з двох рівнів, які є відносно близькими до законодавчої та виконавчої влади в сучасному розумінні. Законодавчий орган являє собою раду виборних представників. Її члени представ-



ляють консоціацію як організовану єдність усіх людей, що належать до консоціацій нижчих рівнів та об'єдналися у консоціацію вишого рівня задля загальної мети. Рада виборних представників установлює закони, які є обов'язковими для суверена, час від часу переглядає умови існуючого суспільного договору та слідкує за виконанням сувереном своїх повноважень. У найгіршому випадку рада може звільнити суверена від виконання повноважень. Альтузій підкреслює, що виборні представники представляють «демос» не у загальнозживаному розумінні, тобто як сукупність індивідів, а як організовану людську єдність. Проте філософ заперечує колективізм так само, як індивідуалізм, наголошуючи на тому, що рада представників не уособлює народ ні як *une et indivisible*, ні як просту сукупність індивідів. Вона втілює єдину волю (*common will*), ця воля є продуктом сукупності консоціацій, бажанням яких є подолати індивідуальні відмінності. Найчистішим проявом цього бажання є готовність використовувати принцип голосування більшістю з тих питань, які є спільними для консоціацій [1].

Рада обраних представників формує другий рівень політичного представництва у вигляді обраного магістрата, який головує під час зборів ради обраних представників, утілює в життя закони. Йому підкоряються члени ради обраних представників як окремі індивіди, проте магістрат підкоряється раді в цілому як уособленню єдиної волі. Магістрат відповідає за свої дії перед радою, яка, у свою чергу, відповідає перед сукупністю консоціацій, яку вона представляє. Держава як симбіотичне узагальнення спільноти є єдиним носієм суверенітету, який, однак, не є абсолютним. Альтузій вважав, що держава є лише результатом природної кооперації провінцій та регіонів, які мають значну автономію. Державі підкоряються окремо взяті провінції та регіони, але сама держава підкоряється їм у їх сукупності. Як федерація автономних регіонів держава являє собою піраміду, на верхівці якої правитель, який є магістратом вишого рівня. Він є носієм суверенітету, який йому делегував справжній суверен – народ [3].

Альтузій був першим філософом часів Реформації, хто створив цілісну систематизовану теорію, засновану як на власному практичному досвіді управління, так і на політичному досвіді Священної Римської імперії. До цього всі політичні теорії мали теологічний та полемічний характер, не були цілісними та не мали практичної спрямованості.

«Politica» Альтузія стала першою працею, де була представлена теорія держави, в основі існування та функціонування якої лежать принцип субсидіарності та суспільний договір. Характерною рисою є те, що теорія Альтузія була натхненна теологічними поглядами, але виходить за їх рамки та не залежить від них.

Незважаючи на те, що Альтузій не дає визначення принципу субсидіарності і навіть не використовує термін «субсидіарність», він обґрунтовує ідею, відповідно до якої кожен індивід і кожна окремо взята суспільна група хоча можуть і повинні вирішувати питання, що виникають у процесі їх життя на якомога нижчому рівні, вони все ж не є самодостатніми і потребують координації та допомоги. Принципово новим у вченні Альтузія є твердження про те, що суверенітет держави походить «знизу», делегується державі її громадянами. Кожний вищий організаційний рівень управління є субсидіарним, додатковим відносно нижчого, сама необхідність існування кожного вищого рівня обґрунтовується лише необхідністю допомоги нижчому рівню; жоден вищий організаційний рівень управління не повинен перебирати на себе повноваження нижчого, замінювати його. Саме ця ідея, що, за Альтузієм, лежить в основі успішного функціонування держави, і є квінтесенцією принципу субсидіарності в сучасному його розумінні. Сам філософ називав це «*jus symbioticum*», причому латинське слово «*jus*» в цьому випадку означає і «право», і «закон».

Альтузій синтезував та секуляризував політичні ідеї часів Реформації, створивши модель ідеального суспільства, і, що найважливіше, протягом усього свого життя шукав шляхи до втілення цієї моделі на практиці. На жаль, у подальшому його ідеї втратили свою популярність. На зміну концепціям субсидіарності та самоврядування прийшла етатистська

теорія Жана Бодена. Проте його вчення продовжувало жити, підтвердженням цього є побудова американської держави на основі ідей федералізму. У Європі теорія Альтузія знову стала популярною завдяки Карлу Йоахіму Фрідріху, що у 1932 р. перевидав «Politica» в оригіналі та додав до цього видання вступ власного авторства, де надав високу оцінку роботі Альтузія, назвавши його «найвидатнішим політичним мислителем з часів Бодена до часів Гоббса» [4].

### Список використаних джерел

1. Althusius, J. *Politica Methodice Digesta, atque exemplis sacris et profanes illustrata* [Електронний ресурс] / Johannes Althusius. – Boston : Beacon press, 1964. – Режим доступу: <http://www.constitution.org/alth/alth.htm>.
2. Antholz, H. *Die politische Wirksamkeit des Johannes Althusius in Emden* [Текст] / Heinz Antholz. – Aurich : Verlag Ostfriesische Landschaft, 1955. – 239 p.
3. *Du principe de subsidiarité* [Електронний ресурс] : Publication onligne // Bibliothèque de L'union Royaliste Bretagne Vendée Militaire. – Режим доступу: [http://urbvm.com/wp-content/uploads/2011/11/Du\\_Princi..1.pdf](http://urbvm.com/wp-content/uploads/2011/11/Du_Princi..1.pdf).
4. Elazar, D. *Althusius's political thought : foreword to Politica Methodice Digesta, atque exemplis sacris et profanes illustrata* [Електронний ресурс] / Daniel J. Elazar. – Indianapolis : Liberty Fund, 1995. – Режим доступу: <http://oll.libertyfund.org/pages/althusius-s-political-thought>.
5. Hueglin, T. *Early Modern Concepts for a Late Modern World: Althusius on Community and Federalism* [Текст] / Thomas O. Hueglin. – Waterloo : Wilfrid Laurier University Press, 1999. – 275 p.
6. Luyckx, M. *Histoire philosophique du Principe de subsidiarité* [Текст] / M. Luyckx // ML (92) 64/92. – P. 1–4.
7. Большаков, С. Н. *Интерпретация принципа субсидиарности: Эволюция и подходы* [Электронный ресурс] / С. Н. Большаков // Электронная библиотека Гражданское общество России. – Режим доступа: [http://www.civisbook.ru/files/File/Bolshakov\\_RAPN.pdf](http://www.civisbook.ru/files/File/Bolshakov_RAPN.pdf).
8. Яковюк, І. В. *Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення* [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / І. В. Яковюк. – Х. : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 2000. – 199 с.

*Стаття надійшла 5 лютого 2014 р.*

**Л. А. Оноприенко**

**Субсидиарность как принцип построения государства в политико-правовой мысли Иоганна Альтузия**

*Рассмотрено концепцию государства, построенного на основе принципа subsidiarity, которая была обоснована Иоганном Альтузием. Проанализировано ключевые понятия политико-правовой мысли Альтузия «консоциация» и «симбиот», которые являются организационной основой модели восходящего федерализма.*

**Ключевые слова:** Иоанн Альтузий, принцип subsidiarity, консоциация, симбиот, восходящий федерализм.

**L. A. Onopriienko**

**Subsidiarity as a principle of state-building in Johannes Althusius's political and legal thought**

*The article reviewed Johannes Althusius's political thoughts and philosophical presuppositions concerning subsidiarity as a main principle of state-building. The author investigated the protestant influence on the subsidiarity as a concept by virtue of which decisions should be made at the lowest possible level and also the protestant influence on the political thought of Althusius. It is also specified that Althusius's philosophical views have not only theoretical value, but also have proven their justifiability in practice.*

*There are analyzed basic elements of Althusius's main work «Politica Methodice Digesta, atque exemplis sacris et profanes illustrata» such as «consociation» and «symbiote» in the function of organizational foundation of bottom-up federalism. It is given that consociation is a partly autonomous community that was formed by concluding a free social compact. The term «symbiote» should be understood as human being who has natural capacity to form cooperative unions with other human beings. The article reviewed both of the concepts in details.*

*The article examined and systematized organizational structure of an ideal model of society as it was described by Althusius.*

*Established that although thinker does not use a word «subsidiarity» in its contemporary meaning, his understanding of society organization mode is the first and one of the most profound researches in this domain. Using instead of «subsidiarity» the term «jus symbioticum» Althusius created systematized model of*

*federative state which is now is considering as a concrete federal model that is able to embody abstract ideals of transparency and representative democracy. This model is a dynamic, participatory consensual and solidarist alternative to static and abstract federal model. The originality of Althusuis's idea lies in the thinking a society from bottom to the top. According to him society is composed of different consociations and not of the separate individuals. Being mutually complementary those consociations form totally self-sufficient social organization. A state in this organization plays very important but secondary, supplementary role. That is state as an organization of power is subsidiary. This means that sovereignty belongs to people, but they delegate it to a state in order to improve the communication between consociations and to optimize social progress through effective governance and regulation. A state in Althusuis's theory is a special kind of consociation with its specific task.*

**Keywords:** *Johannes Althusuis, subsidiarity, consociation, symbiote, bottom-up federalism.*

---

**В. Ю. Бондаренко**, здобувач НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## **Теоретико-правові аспекти класифікації громадських об'єднань в Україні**

---

*Розглянуто проблемні питання класифікації громадських об'єднань в Україні. Ураховуючи особливості різних видів об'єднань, показано специфіку їх співвідношення із громадянським суспільством і державою. Висловлюються пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання громадських об'єднань в Україні.*

**Ключові слова:** громадські об'єднання, колективні суб'єкти, громадянське суспільство, інститути громадянського суспільства, держава.

Друге десятиліття незалежності, особливо події останнього часу, свідчать про актуальність питань розвитку громадянського суспільства та основних його інститутів в Україні. Посилення ролі громадських об'єднань так чи інакше передбачає необхідність удосконалення їх класифікації, адже, за даними Державного комітету статистики України, станом на 1 січня 2011 р. було зареєстровано 3 344 громадські організації, що майже втричі перевищило їх кількість у 2001 р. Тенденція до збільшення кількості, з одного боку, свідчить про підвищення суспільної активності населення, але водночас значна кількість новоутворених громадських організацій є «громадськими» лише за формальними ознаками. А оскільки ефективність і дієвість механізму взаємодії та співпраці органів державної влади і місцевого

самоврядування з громадськими організаціями передбачає необхідність орієнтації в усьому розмаїтті цих інститутів громадянського суспільства, питання видів останніх має беззаперечне практичне значення.

Незважаючи на висвітлення різних проблем функціонування громадських об'єднань у роботах О. Вашук, Є. Додіної, Л. Кормич, В. Кравчук, Д. Шелест, М. Новікова, О. Гейда, В. Примуш, В. Купрій, В. Надраги, Н. Нижник, О. Хуснутдінова, В. Перевалова, П. Любченка, І. Рожко, А. Щиглика, Ц. Ямпольської, Н. Гаєва, І. Кичко, О. Максименко та інших (передусім їх конституційно-правового та адміністративно-правового статусу, державно-управлінських та політологічних аспектів діяльності), проблематика класифікації громадських об'єднань саме як інститутів громадянського суспільства досі залишається недостатньо опрацьованою.

Останнє пов'язано, зокрема, із тим, що попри значний інтерес науковців до проблем громадянського суспільства малодослідженою залишається власне проблематика колективних суб'єктів та форм реалізації колективних прав. Бурхливий розвиток суспільних відносин доводить, що інститут юридичної особи у цивільному праві вже давно не охоплює всіх сфер правових відносин, у яких можуть брати участь колективні суб'єкти. Саме тому в окремих галузевих дослідженнях автори намагаються напрацьовувати матеріал у відповідній сфері, хоча їх спроби не виходять за межі власних, зокрема цивільно-правових, вишукувань [6; 2]. Існують і поодинокі приклади більш узагальненого осмислення проблеми колективних прав, які, щоправда, обмежуються лише позначенням проблеми [26]. Тим часом у процесі дослідження самого громадянського суспільства науковці стикаються із неоднозначністю віднесення до нього цілої низки інститутів. Ідеться про інститути, які, з одного боку, дуже тісно пов'язані із суспільством, а з другого – певною мірою є інтегрованими у публічно-владний механізм, оскільки покликані виконувати публічні завдання.

Так, свого часу запровадження невідомого радянській правовій системі інституту приватного нотаріату актуалізувало

наукові дискусії щодо його співвідношення з державною службою або ж підприємницькою діяльністю. В окремих дослідженнях відзначається дуалістичний статус нотаріату при органічному поєднанні в ньому публічно-правових (функціонального значення) та приватноправових (організаційного значення) засад [4, с. 24]. Неоднозначною є і природа аудиторської діяльності, що, з одного боку, пов'язана з отриманням прибутку (ст. 3 Закону України «Про аудиторську діяльність») [13] і значною мірою є самоврядною, а з другого – пов'язана із сертифікацією (ст. 12), ліцензуванням (ст. 13), діяльністю Аудиторської палати України (ст. 14), до складу якої входить значна кількість представників органів державної влади (ст. 15), тобто також уособлює складне поєднання загальносоціальних та вузькокорпоративних інтересів. Не менш складною є природа діяльності Вищої ради юстиції України, що впливає вже із самого порядку формування її складу (ст. 5 Закону України «Про Вищу раду юстиції») [14], багатьох інших інституцій.

В останніх політологічних дослідженнях структури суспільства вказується на існування «граничного поля» між державою та громадянським суспільством, своєрідної «стикувальної» зони, у межах якої формуються та відіграють особливу роль проміжні, двозначні, симбіотичні, багатофункціональні форми та інститути, що різною мірою відповідають запитам системи «держава – громадянське суспільство» [1, с. 84]. Висновки щодо існування на цьому рівні своєрідної «перехідної ланки» містять юридичні дослідження означеної проблематики, зокрема щодо політичних партій, місцевого самоврядування [25, с. 188–189] тощо.

У результаті стає зрозумілим, що вивчення всього розмаїття громадських об'єднань як інститутів громадянського суспільства вимагає особливого підходу до їх класифікації, підходу, який не повинен базуватись на механічному перерахуванні всіх існуючих видів таких об'єднань, що є характерним для більшості таких робіт. Натомість необхідно, урахуовуючи особливості різних колективних соціальних утворень, показати специфіку співвідношення їх окремих видів із громадянським суспільством, що і ставить собі на меті автор публікації.



У сучасній соціології суспільні інститути прийнято поділяти на три сектори: 1) державний, який охоплює інститути державної влади та характеризується відносинами влади і підлеглості; 2) комерційний, який поширюється на сферу приватного підприємництва і ґрунтується на принципах ринкової економіки; 3) недержавний, який часто ще називають некомерційним, неприбутковим або третім сектором.

Саме до останнього сектору відносять численні об'єднання та асоціації, організації та рухи, профспілки, недержавні освітні та медичні заклади, незалежні ЗМІ та інші форми недержавної самодіяльності та самоорганізації, які позитивно впливають на розвиток громадянського суспільства, сприяють формуванню громадської думки та підтриманню рівноваги між різноманітними суспільними інтересами, що набуває особливого значення для демократичної правової держави.

Проте, очевидно, що не всі форми групової діяльності можна віднести до громадських об'єднань. Очевидним прикладом останнього можуть стати демонстрації та страйки, інші нестійкі форми суспільної координації. Отже, виникає питання ознак таких об'єднань. Американські дослідники Л. М. Соломон та Г. Анхайер [23, с. 13] до таких ознак відносять: наявність організаційної структури; відокремленість таких організацій від держави, їх приватний характер; керівництво цих організацій не має права розподіляти прибуток на свою користь; самоврядність; добровільність членства у таких організаціях. Нормативно закріпленими в Україні є вимоги щодо: 1) добровільності; 2) самоврядності; 3) вільного вибору території діяльності; 4) рівності перед законом; 5) відсутності майнового інтересу їх членів (учасників); 6) прозорості, відкритості та публічності (ст. 3 Закону України «Про громадські об'єднання»).

Більшість вітчизняних науковців розглядають громадські об'єднання як добровільні формування громадян, які створюються в результаті їх волевиявлення з метою вираження колективних інтересів і вирішення громадських питань та суспільних проблем. Щодо таких інститутів громадянського суспільства вживаються синонімічні назви: неурядова організація (not-

government organization), неприбуткова організація, недержавна організація, організація «третього сектору».

Нормативне визначення громадського об'єднання міститься у ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання», де зазначається, що громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку (ч. 5 ст. 1).

Ураховуючи велику кількість та різноманітність громадських організацій, питання їх класифікації є достатньо складним. У науковій літературі для цього використовується досить широке коло критеріїв: 1) за суб'єктами, беручи за основу певну особливість членів громадської організації (вік, професію, стать тощо), розрізняють: дитячі, молодіжні, організації інвалідів, підприємців, ветеранів і т. ін.; 2) за сферою діяльності: творчі, спортивні, правозахисні, екологічні, освітні; 3) за способом обліку членів: з фіксованою кількістю членів та такі, що не мають фіксованого індивідуального членства, тощо; 4) за формами легалізації (легальні та заборонені, легалізовані та нелегалізовані).

Серед запропонованих науковцями розподілів громадських організацій переважають класифікації за таким критерієм, як сфера (напрямок) діяльності громадських організацій. Відповідно такими напрямками можуть бути: 1) права людини (правозахисні організації, об'єднання ветеранів та інвалідів, репресованих та колишніх в'язнів, осіб зі спільними захворюваннями тощо); 2) професійна діяльність (професійні спілки, асоціації адвокатів, спілки промисловців та підприємців і т. ін.); 3) поліпшення соціально-економічного становища (різноманітні благодійні та добродійні фонди); 4) сім'я та діти (дитячі громадські організації, фонди сприяння захисту материнства та дитинства тощо); 5) захист здоров'я населення та екології (природоохоронні фонди, фонди пропагування здорового способу життя, оздоровчо-спортивні організації); 6) освіта (навчально-освітні організації);

7) культура (різноманітні національно-культурні товариства) [9, с. 49]. Інші автори за аналогічним критерієм виділяють: 1) організації, що діють в економічній сфері та сфері трудових відносин (спілки споживачів, адвокатів, профспілки, кооперативні спілки); 2) організації в соціальній сфері (об'єднання ветеранів, благодійні організації, товариства інвалідів); 3) організації у сфері дозвілля та відпочинку (спортивні організації, спілки філателістів тощо); 4) організації у сфері релігії, науки, культури (спілки художників, артистів і т. ін.); 5) організації у політичній сфері (екологічні рухи, організації із захисту прав жінок, національних меншин тощо) [3, с. 19]. Виокремлюють такі групи об'єднань, як екологічні, соціально-економічні, природоохоронні, правозахисні, борці за справедливість, робітничий рух, громадсько-культурні, творчі, спортивні, жіночі, миротворчі та історико-патріотичні рухи [8, с. 28]. Отже, як бачимо, відповідні класифікації відрізняються здебільшого ступенем деталізації.

Спробу класифікувати неурядові організації у світовому масштабі було здійснено в університеті Дж. Гопкінса, у результаті чого відповідна класифікація, яка отримала назву Міжнародної класифікації недержавного (та неприбуткового) сектору, розподілила громадські організації на десять основних категорій: 1) культура і відпочинок; 2) освіта і наукові дослідження; 3) охорона здоров'я; 4) соціальні служби; 5) навколишнє середовище; 6) розвиток і житлово-комунальне господарство; 7) адвокатура і політика; 8) філантропічне посередництво та підтримка; 9) міжнародна діяльність; 10) бізнес, професійні спілки [24, с. 17]. Очевидно, такий підхід має більш універсальний та загальний характер. Водночас слід зауважити, що жодна з класифікацій за напрямками діяльності, навіть з найбільш великою кількістю критеріїв, не буде здатна охопити все різноманіття існуючих громадських організацій та, більш того, – конкретизувати кожен критерій можна майже безкінечно, адже здебільшого всі вони виявляються пов'язаними між собою.

Заслуговує на увагу запропонований у вітчизняних дослідженнях поділ громадських організацій за їх значенням у процесі формування громадянського суспільства та право-

вої держави, а також за ступенем участі у державно-політичному житті на: 1) профспілкові організації, правозахисні та професійні громадські організації (організації, створені для захисту професійних та інших прав громадян); 2) культурно-релігійні, просвітницькі, етнічні та екологічні організації (організації, що діють у загальних, суспільно корисних цілях); 3) благодійні організації та фонди (для задоволення соціальних потреб); 4) жіночі, молодіжні, інші організації (організації для здійснення переважно особистих інтересів) [10, с. 95]. Безперечним надбанням такого підходу є висновок про те, що різні види організацій за ступенем участі у державно-політичному житті можуть мати далеко неоднакове значення для формування громадянського суспільства та правової держави. Але водночас у питанні оцінки ролі окремих видів об'єднань позиції різних науковців, очевидно, досить складно буде привести до єдиного результату. Так, революційні події останніх місяців в Україні наочно довели, що за намаганням впливати на державно-політичне життя деякі просвітницькі та релігійно-культурні громадські організації значно випередили велику кількість профспілкових організацій. Тим більше що дійсний суспільний потенціал останніх у нашій країні завжди викликав значні сумніви. Так само і за ефективністю, якщо порівняти дві організації, що заявили про схожі завдання та напрям діяльності, можуть істотно відрізнятись одна від одної.

Оцінюючи зв'язок із громадянським суспільством і державою, не менш складно оцінити значення організацій, що відповідно до чинного законодавства мають особливий правовий статус та регулюються окремими нормативними актами. Так, в Україні діяльність неприбуткових організацій, окрім закону України «Про громадські об'єднання», визначається відповідно до законів України: «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про політичні партії в Україні», «Про благодійництво та благодійні організації», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» та ін. Відповідно дія Закону України «Про громадські

об'єднання» не поширюється на суспільні відносини у сфері утворення, реєстрації, діяльності та припинення: 1) політичних партій; 2) релігійних організацій; 3) непідприємницьких товариств, що утворюються актами органів державної влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування; 4) асоціацій органів місцевого самоврядування та їх добровільних об'єднань; 5) саморегульованих організацій, організацій, які здійснюють професійне самоврядування; 6) непідприємницьких товариств (які не є громадськими об'єднаннями), утворених на підставі інших законів (ст. 2 Закону України «Про громадські об'єднання»). У той же час за своєю сутністю та природою більшість із вищезазначених організацій фактично є специфічними різновидами громадських об'єднань, що проявляється навіть на рівні термінології, яку використовує чинне законодавство.

Так, Закон України «Про політичні партії в Україні» [20] визначає політичну партію як зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах (ст. 2). І хоча норми цього Закону на момент його прийняття корелювали із чинною на той час редакцією Закону України «Про об'єднання громадян» (у сучасній редакції вони мають назву «громадські об'єднання»), однак суті справи це принципово не змінює.

Аналогічні асоціації викликає і норма Закону України від 16 січня 2014 р. № 721-VII, якою було доповнено ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання», у результаті чого встановлено, що «громадське об'єднання, крім політичної партії, визнається таким, що бере участь у політичній діяльності на території України, якщо незалежно від цілей і завдань, визначених у його засновницьких документах, бере участь (у тому числі шляхом фінансування) в організації та проведенні політичних акцій, які мають на меті вплив на прийняття рішень державними органами, зміну державної політики, а також формування суспільної думки у вказаних цілях» [15]. Отже, навіть

термінологія підкреслює тісний зв'язок відповідних соціальних інститутів.

Загалом механізм правового регулювання діяльності політичних партій у різних країнах має істотні відмінності. В окремих країнах їх діяльність узагалі законодавчо не врегульована. Так, у Великій Британії та деяких інших країнах, що розвивалися під її впливом (Австралія, Індія), немає законів, що регламентують діяльність партій. Як зауважує В. М. Шаповал, на відміну від інших розвинутих країн, де після прийняття спеціальних законів спостерігалось явище інституціоналізації політичних партій, у Великій Британії мала місце інституціоналізація двопартійної системи [7, с. 150]. У Франції право не вирізняє партії серед інших об'єднань громадян. Відповідно їх діяльність урегульована загальним для всіх об'єднань законом. Подібна практика спостерігається і в країнах Скандинавії, де попри важливе значення політичних партій у політичній системі формально їх місце і повноваження ніде не закріплені і вони існують з однаковим з іншими союзами й корпораціями статусом [12, с. 76]. І хоча в Україні законодавець розрізняє політичні партії та громадські об'єднання, що беззаперечно має вагомі підстави, однак, порівнюючи ці інститути в контексті їх значення для розвитку громадянського суспільства, можна вести мову про їх спільну соціальну природу.

Особливим різновидом об'єднань є передбачені Законом України «Про свободу совісті та релігійні організації» [22] такі види релігійних організацій, як релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об'єднання, що складаються з вищезазначених релігійних організацій (ст. 7 Закону). Відповідні соціальні інститути становлять досить розвинену та розгалужену систему, що також представляє громадянське суспільство. Так, згідно з офіційними даними Державного департаменту у справах національностей та релігій про мережу церков і релігійних організацій в Україні, станом на 1 січня 2014 р. налічувалось 35 646 релігійних громад [5].

Іншим різновидом громадських об'єднань, діяльність яких врегульована окремим Законом [21], є творчі спілки в галузі

культури та мистецтва. Ідеться про діяльність добровільних об'єднань професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в галузі культури та мистецтва, що мають фіксоване членство. У результаті особи, які творчо працюють на професійній основі, наслідком чого є створення або інтерпретація творів у сфері культури та мистецтва, публічно представляють такі твори на виставках, шляхом публікації, сценічного виконання, кіно-, теле-, відеопоказу тощо, мають можливість здійснювати професійне співробітництво та представляти спільні інтереси.

Чинним законодавством передбачено утворення багатьох інших видів недержавних громадських організацій. Зокрема, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що на місцевому рівні у сфері охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, роботи з молоддю утворюються творчі союзи, національно-культурні товариства, асоціації, інші громадські та неприбуткові організації [17]. Основами законодавства України про охорону здоров'я передбачено функціонування фахових громадських організацій працівників охорони здоров'я та інших об'єднань громадян, у тому числі міжнародних [11]. Закон України «Про національні меншини в Україні» передбачає утворення національних громадських об'єднань [18]. Чинним законодавством урегульовано також діяльність громадських об'єднань і організацій, що здійснюють громадське управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, громадських природоохоронних об'єднань [19] та багатьох інших.

Важливе значення в контексті розвитку громадянського суспільства має діяльність громадських рад при центральних і місцевих органах виконавчої влади. Їх утворення передбачене Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [16]. Відповідні ради являють собою постійно діючі колегіальні виборні консультативно-дорадчі органи, утворені задля забезпечення здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю,

урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Інтерес становить здійснена у відповідному нормативно-правовому акті спроба надати визначення інститутів громадянського суспільства шляхом формулювання їх переліку. Так, згідно з п. 7 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, що затверджений вказаною Постановою, до переліку інститутів громадянського суспільства віднесено: громадські, релігійні, благодійні організації, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, асоціації, організації роботодавців, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства України. Позитивно оцінюючи відповідну спробу, водночас вважаємо за потрібне зауважити, що такий перелік не повинен формулюватися у вичерпному закритому вигляді, адже, зважаючи на дискусійність понять «громадянське суспільство», «інститут громадянського суспільства», вочевидь нормативно-правові акти не повинні звужувати та обмежувати коло відповідних суб'єктів.

Підсумовуючи зазначене, потрібно констатувати, що прискорення інституціоналізації найрізноманітніших видів громадських об'єднань відіграє важливу роль у процесі формування громадянського суспільства, існування та подальший розвиток якого неможливий без розбудови розгалуженої системи відповідних інститутів. Це пов'язано із низкою ключових моментів.

По-перше, саме через об'єднання громадяни мають змогу впливати на формування державної політики та здійснення нормотворчості.

По-друге, громадські об'єднання не лише виступають як посередники між державою та людиною, даючи змогу населенню впливати на політику та процеси прийняття рішень, висловлювати свою думку з цього приводу, але і дозволяють державі своєчасно орієнтуватися на зміни, що відбуваються у суспільстві, щоб приділяти увагу найбільш гострим та актуальним питанням суспільного розвитку.

По-третє, об'єднання здатні найбільш швидко відслідковувати вплив нормативно-регулятивних змін на соціально-еконо-



мічні процеси, які відбуваються у тій чи іншій галузі. У випадку загострення соціальної, екологічної, гуманітарної або будь-якої іншої проблеми вони можуть, привернувши до неї увагу державних структур та ЗМІ, мобілізувати їх на конкретну діяльність.

Нарешті, унаслідок того, що громадські об'єднання охоплюють широкі верстви населення з різними, іноді навіть протилежними інтересами (наприклад, пенсіонери та діти або споживачі, чії права порушуються, та асоціації підприємців), то в процесі їх діалогу з державою виникає більше шансів прийняти виважене політичне або державно-управлінське рішення.

У результаті, порівнюючи кожен із розглянутих різновидів об'єднань громадян у контексті наведених ознак, тобто насамперед як інститутів громадянського суспільства, незалежно від того, ґрунтується їх діяльність чи то на нормах Закону України «Про громадські об'єднання», чи то на нормах інших нормативно-правових актів, можна вести мову не лише про їх спільну соціальну природу, але і про важливість гарантування кожному з них рівних правових можливостей, оскільки, як уже було з'ясовано, майже неможливо наперед визначити, який із відповідних інститутів матиме більше, а який менше значення. Останнє цілком відповідає розумінню громадянського суспільства як горизонтальної неієрархічної структури.

#### Список використаних джерел

1. Бажинов, М. А. Гражданское общество и местное самоуправление: опыт концептуального анализа [Текст] / М. А. Бажинов // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12, Полит. науки. – 2002. – № 4. – С. 82–90.
2. Вінник, О. М. Приватні та публічні інтереси, їх роль і відображення в господарському праві [Текст] / О. М. Вінник // Підприємництво, госп-во і право. – 2001. – № 4. – С. 6–9.
3. Кормич, Л. І. Громадські об'єднання та політичні партії сучасної України [Текст] / Л. І. Кормич, Д. С. Шелест. – Одеса : Юрид. л-ра, 2002. – 200 с.
4. Гулевська, Г. Дуалізм правового статусу приватного нотаріуса в умовах реформування засад державного управління нотаріатом в Україні [Текст] / Г. Гулевська // Підприємництво, госп-во і право. – 2004. – № 1. – С. 20–24.
5. Релігійно-інформаційна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://risu.org.ua/ua/index/resources/statistics/ukr2014/55893/>.

6. Зельдина, Е. Обеспечение публичных и частных интересов специальным режимом хозяйствования [Текст] / Е. Зельдина // Підприємництво, госп-во і право. – 2004. – № 2. – С. 37–40.
7. Конституции государств Европейского Союза [Текст] / под ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 1997. – 816 с.
8. Слинко, Т. М. Конституційно-правовий статус об'єднань громадян в Україні [Текст] / Т. М. Слинко, О. Г. Кушніренко. – Х. : Арсіс, 1998. – 176 с.
9. Кравчук, В. Деякі підходи до класифікації громадських організацій в Україні [Текст] / В. Кравчук // Вибори та демократія. – 2007. – № 1 (11). – С. 48–53.
10. Кравчук, В. М. Взаємовідносини громадських організацій і держави в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Кравчук Валентина Миколаївна. – К., 2008. – 230 с.
11. Основи законодавства України про охорону здоров'я [Текст] : Закон України від 19 листоп. 1992 р. № 2801-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 1.
12. Исаев, М. А. Политическая система стран Скандинавии и Финляндии [Текст] / М. А. Исаев, А. Н. Чеканский, В. Н. Шишкин ; общ. ред.: А. Н. Чеканский. – М. : РОССПЭН, 2001. – 279 с.
13. Про аудиторську діяльність [Текст] : Закон України від 22 квіт. 1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.
14. Про Вищу раду юстиції [Текст] : Закон України від 15 січ. 1998 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146.
15. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та процесуальних законів щодо додаткових заходів захисту безпеки громадян [Текст] : Закон України від 16 січ. 2014 р. № 721-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 22. – Ст. 801.
16. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>.
17. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
18. Про національні меншини в Україні [Текст] : Закон України від 25 черв. 1992 р. № 2494-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 529.
19. Про охорону навколишнього природного середовища [Текст] : Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
20. Про політичні партії в Україні [Текст] : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2365-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.

21. Про професійних творчих працівників та творчі спілки [Текст] : Закон України від 7 жовт. 1997 р. № 554/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1997. — № 52. — Ст. 312.
22. Про свободу совісті та релігійні організації [Текст] : Закон України від 23 квіт. 1991 р. № 987-ХІІ // Відом. Верхов. Ради УРСР. — 1991. — № 25. — Ст. 283.
23. Реформа государственного управления: Институционализация консультаций между институтами власти и неправительственными организациями в странах СНГ. Условия, формы, практика [Текст]. — Bratislava : UNDP, 2002. — 119 с.
24. Хуснутдінов, О. Я. Громадський рух як рушійна сила формування громадянського суспільства [Текст] / О. Я. Хуснутдінов // Третій сектор в Україні. Теоретично-правові та практичні аспекти розвитку. — К. : Федер. профспілок України, 2000. — 47 с.
25. Чапала, Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз [Текст] : монографія / Г. В. Чапала. — Х. : Право, 2006. — 224 с.
26. Чиркин, В. Е. Индивид и общество: коллективные конституционные права [Текст] / В. Е. Чиркин // Право и политика. — 2001. — № 4. — С. 90–93.

*Стаття надійшла 20 лютого 2014 р.*

**В. Ю. Бондаренко**

**Теоретико-правовые аспекты классификации общественных объединений в Украине**

*Рассмотрены проблемные вопросы классификации общественных объединений в Украине. Учитывая особенности различных видов объединений, показана специфика их соотношения с гражданским обществом и государством. Высказываются предложения относительно совершенствования правового регулирования общественных объединений в Украине.*

**Ключевые слова:** *общественные объединения, коллективные субъекты, гражданское общество, институты гражданского общества, государство.*

**V. Bondarenko**

**Theoretical and law aspects of classification  
of public associations in Ukraine**

*In the article are considered the problem questions of classification of public associations in Ukraine. Taking into account the features of different types of*

*associations, is shown the specific of their correlation with civil society and state. Speak out suggestion in relation to the improvement of the legal adjusting of public associations in Ukraine.*

*In spite of study of different aspects of functioning of public associations in works of the home and foreign authors devoted first of all to their constitutionally legal status, state-administrative and political science aspects of activity, the range of problems of classification of public associations exactly as institutes of civil society until now remains worked not enough out. The last is related in particular to that without regard to considerable interest of research workers in the problems of civil society, the scantily explored is remained actually by therange of problems of collective subjects and forms of realization of collective rights. In the process of research of the most civil society, scientists run into the ambiguousness of attributing to him a number of institutes. Speech goes about institutes that from one side is very closely related to society, and with other to a certain extent is integrated in a publicly imperious mechanism, as called to execute public missions.*

*As a result becomes clear that studying of all variety of public associations as institutes of civil society demands a special approach to their classification, an approach which should not be based on mechanical transfer of all existing types of such associations that is characteristic for the majority of such works. But it is necessary, considering features of different collective social educations, to show specifics of a ratio of their separate views with civil society, as the author of the publication sets as the purpose.*

*In work it is emphasised that acceleration of an institutionalization of the most various types of public associations plays important role in the course of formation of civil society, existence and which subsequent development is impossible without reorganisation of the branched-out system of the relevant institutes. It is connected with a number of the key moments:*

*First, through associations citizens have possibility to influence formation of a state policy and law implementation.*

*Secondly, public associations not only represent itself as the intermediary between the state and the person, giving the chance to the population to influence policy and decision-making processes, to express the opinion about it, but also allow the state to be guided in due time by changes, which occur in society to pay attention to the most thorny and topical issues of social development.*

*Thirdly, associations are capable to trace most quickly influence of law regulatory changes on social and economic processes which occur in this or that*

*branch. In case of an aggravation of social, environmental, humanitarian or any other problem they can, drawing to it attention of the state structures and mass media, to mobilise them for concrete activity.*

*At last, that public associations cover a general population with different, sometimes even opposite interests (for example, pensioners and children; or consumers, whose rights are broken, and associations of businessmen), in the course of their dialogue with the state there are more chances to make the weighed political or state and administrative decision.*

*As a result, comparing each of the considered versions of associations of citizens in a context of the given signs, that is first of all as institutes of civil society irrespective of, whether their activity is based on standards of the Law of Ukraine «About public associations», or on standards of other standardly legal acts, it is possible to talk not only about their general social nature, but also about importance of guaranteeing to each of them equal legal opportunities because as it has already been found out, it is almost impossible to define in advance what of the relevant institutes will have bigger, and what smaller value. The last entirely answers understanding of civil society as horizontal not hierarchical structure.*

**Keywords:** *public associations, collective subjects, civil society, institutes of civil society, state.*

---

**Я. П. Любченко**, здобувач НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## **Підходи до визначення сфери альтернативних способів вирішення спорів**

---

*Розглядаються підходи до визначення окремих сфер альтернативних способів вирішення спорів, поняття арбітрабельності, міжнародне та національне правове регулювання арбітрабельності. Піднімаються питання розмежування компетенції арбітражних та третейських судів, а також у зв'язку із цим визначення юрисдикції національних судів.*

**Ключові слова:** *арбітрабельність, публічний порядок, національні суди, юрисдикція, сторона спору.*

Поняття арбітрабельності, сформоване у доктрині міжнародного комерційного арбітражу, постійно розвивається та має різні види сутнісного наповнення залежно від законодавства країни. Модельний закон про міжнародний комерційний арбітраж, прийнятий Комісією ООН з права міжнародної торгівлі у 1985 р., Правила Арбітражу Міжнародної Комерційної Палати 2012 р. не містять поняття арбітрабельності. Тривають дискусії з приводу того, чи необхідно вводити на міжнародно-правовому рівні уніфіковане поняття «арбітрабельність» або залишити це питання на розгляд законодавств окремих країн. Дослідженням поняття арбітрабельності займалися наукові експерти та практикуючі юристи Т. В. Сліпачук, М. В. Купцова, Е. А. Шекина,

О. С. Перепелинська, В. В. Хвалеї, О. Фелів, Х. Федунішин, С. Гришко, Р. А. Траспов, О. Д. Крупчан та ін. Комплексно це питання досліджується в праці А. І. Мініної «Поняття і види арбітрабельності в теорії і практиці міжнародного комерційного арбітражу» (2013 р.).

Відповідно до абз. 2 п. 2 ст. VI Європейської конвенції про зовнішньоторговельний арбітраж 1961 р. «Суд, у якому порушено справу, може не визнавати арбітражну угоду, якщо за законом його країни спір не може бути предметом арбітражної угоди», а у п. 2 «а» ст. V Нью-Йоркської конвенції: «Про визнання та виконання іноземних арбітражних рішень» 1958 р. передбачено, що у визнанні та виконанні арбітражного рішення може бути відмовлено, якщо компетентна влада країни, в якій витребується визнання та приведення до виконання, визначить, що об'єкт спору не може бути предметом арбітражного розгляду за законами цієї країни. Зазначена норма Нью-Йоркської конвенції отримала закріплення у Типовому законі ЮНСІТРАЛ про міжнародний торговий арбітраж 1985 р. та прийнятих на його основі національних законах, у тому числі у Законі України «Про міжнародний комерційний арбітраж». Відповідно до підп. 2 п. 1 ст. 36 цього Закону суд, у який було направлено клопотання про примусове виконання арбітражного рішення та про його визнання, може за своєю ініціативою відмовити в його задоволенні, якщо визнає, що об'єкт спору за законодавством України не може бути предметом арбітражного розгляду.

Отже, сторони, перед тим як передавати спір на розгляд до міжнародного арбітражу, мають визначити, чи є він арбітрабельним за законодавством країни, де розглядається, а також щодо припустимого місця виконання рішення арбітражу.

Поняття «арбітрабельність» (*arbitrabilité* (France) = *Schiedsfähigkeit* (Deutsch) = *arbitrabilidad* (Esp.)): а) у технічному значенні використовується для спорів, які можуть бути подані до арбітражу. Застосовне право визначає (об'єктивну) арбітрабельність або прямо (Швейцарія, Німеччина та Австрія, де будь-який спір економічного інтересу є арбітрабельним), або шляхом посилення на певний закон; б) суб'єктивна арбітрабельність –

здатність бути стороною в арбітражі; в) інколи (наприклад, у США) пов'язують з рамками арбітражної угоди [9, р. 8].

В арбітражі необхідно, щоб предмет спору міг бути обґрунтовано переданий до арбітражу (об'єктивна арбітрабільність). Сторони арбітражної угоди повинні бути здатні бути стороною арбітражної угоди, виступати в арбітражній угоді від свого імені та/або від імені та за дорученням іншої фізичної або юридичної особи. Ці вимоги можуть сукупно називатися «суб'єктивною арбітрабільністю» [11, р. 8].

Таким чином, бачимо, що зазвичай у наукових роботах з міжнародного арбітражу та словниках виділяють об'єктивну і суб'єктивну арбітрабільність спорів. Можемо погодитися з таким визначенням, але лише за наявності презумпції того, що арбітражна угода є дійсною та були дотримані умови, які зазвичай встановлюють право сторони для оскарження рішення міжнародного арбітражу до національного суду, тобто процесуальні вимоги до арбітражу на всіх стадіях його розгляду. Такої ж позиції дотримується й А. І. Мініна, яка пропонує ввести в науковий обіг поняття «загальна арбітрабільність», що являє собою сукупність матеріальних і процесуальних умов визнання і виконання рішення міжнародного комерційного арбітражу. На її думку, оцінка загальної арбітрабільності відбувається на стадії визнання та виконання рішення міжнародного комерційного арбітражу. Змістом загальної арбітрабільності виступають чотири компоненти: арбітрабільність спору, арбітрабільність сторін, арбітрабільність угоди, арбітрабільність процесу [3, с. 25].

У країнах романо-германської сім'ї права – Бельгії, Нідерландах, Франції, Іспанії, країнах Африки, Латинської Америки, Середнього Сходу, Індонезії, що прийняли Типовий закон ЮНСІТРАЛ, арбітрабільні і неарбітрабільні категорії спорів установлені на законодавчому рівні. За основу прийнятий критерій вільного розпорядження правами. Якщо громадський (державний) інтерес у спірних відносинах досить сильний (відносини регулюються імперативними нормами), то спір не підлягає розгляду в міжнародному комерційному арбітражі. Якщо ж відносини, що регулюються імперативними нормами, не



зачіпаються – сторони мають право звернутися в міжнародний комерційний арбітраж.

У країнах «common law» – Англії, США, деяких країнах Азії та Африки – коло справ, допустимих до розгляду в міжнародному комерційному арбітражі, визначене прецедентним правом шляхом встановлення винятків з арбітрабельності спорів. Як правило, винятки стосуються саме тих спорів, які перебувають у виключній компетенції державних судів. Спори, які мають публічний інтерес, визнаються неарбітрабельними.

До умов арбітрабельності спорів у зарубіжних державах відносять:

- можливість грошової оцінки спору, наявність грошового або комерційного інтересу (Швейцарія, Німеччина, Греція та ін.);

- відсутність зв'язку спору з особистими та сімейними або заповідальні відносини (Італія, Китай, Тайвань, Франція, Латвія та ін.);

- відсутність зв'язку спору з корупцією або «шахрайством» (Гонконг, США та ін.).

У більшості зарубіжних країн визнаються неарбітрабельними спори, пов'язані із застосуванням законодавства про конкуренцію (антитрестового законодавства); патенти, товарні знаки, інтелектуальну та промислову власність, банкрутство; податки; працю; корпоративні спори; захист прав споживачів; інші спори, в яких превалює публічний інтерес. Разом з тим існують і винятки. У Швеції, США та Франції у рамках міжнародного комерційного арбітражу можливий розгляд спорів, які стосуються антимонопольного законодавства [3; с. 20].

У деяких країнах усі спори є арбітрабельними. Наприклад, ст. 177 (1) Spila (закон Швейцарії про міжнародне приватне право) передбачає, що «будь-який спір, який включає економічний інтерес, може бути предметом арбітражного розгляду». ст. 177 (2) держава, або підприємство належить, або організація під контролем держави, яка є учасником арбітражного угоди, не може посилатися на свій власний закон для того, щоб оскаржити чинність арбітражної угоди або арбітрабельність спору.

Відповідно до ст. 1 Закону про арбітраж Швеції предметом арбітражного розгляду можуть бути будь-які спори, по яких сторони здатні укласти мирову угоду.

Зазвичай під час передачі спору до міжнародного арбітражу виникає питання компетенції міжнародного арбітражу стосовно певного спору. У цьому випадку під час подання заперечень сторонами до міжнародного арбітражу сторона має можливість, у тому числі застосувавши поняття арбітрабільності, заявляти про відсутність у міжнародного арбітражу компетенції для розгляду певного питання, посилаючись на законодавство та рішення національних судів. Можлива і протилежна ситуація, коли за допомогою поняття арбітрабільності сторона зможе довести, що певний спір підлягає розгляду в арбітражному суді незалежно від того, що інша сторона бажає звернутись до державного суду.

Необхідно також ураховувати, що певні спори взагалі не можуть бути розглянуті ні у міжнародному арбітражі, ні у національному суді у зв'язку із тим, що арбітражне застереження складене для того, щоб вивести спір з-під юрисдикції національних судів, та не може бути застосоване у зв'язку з недобросовісністю сторони, яка склала арбітражне застереження (мова йде про дефектні та патологічні арбітражні застереження) [8]. Арбітрабільності спорів приділяють багато уваги у зв'язку з тим, що один і той самий спір може бути визнано за законодавством різних країн як арбітрабільним, так і неарбітрабільним.

Якщо питання арбітрабільності недостатньо чітко визначено в окремо взятій країні, то можлива ситуація, коли інвестори та будь-які потенційні сторони арбітражного процесу не впевнені в тому, що свої інтереси вони можуть захистити, звернувшись до Міжнародного арбітражного суду у певній країні або суду *ad hoc*. Це, наприклад, у разі коли арбітражне застереження зазначене в договорі, але фактично, коли сторона звернулась до арбітражного суду, виявилось, що цей вид спору в даній країні є неарбітрабільним, або інша ситуація, коли національний суд скасував рішення арбітражного суду у зв'язку з тим, що останній не мав компетенції розглядати спір. У зв'язку з нечіткістю правового регулювання компетенції національних судів та відсутністю сформованої єдиної

юридичної практики маємо, як наслідок, результат, коли такого роду нестабільність дає інвесторам сигнал, що краще обрати іншу країну для інвестування.

На відміну від зарубіжної правової доктрини поняття «арбітрабельність» є новим для України. Останнім часом в Україні проблематика арбітрабельності спорів викликає суттєвий інтерес, про що свідчать публікації і виступи на конференціях, «круглих столах» та семінарах. Дослідження питань зазначеної тематики набувають особливої актуальності у зв'язку з необхідністю вдосконалення українського законодавства.

Серед наукових праць можна знайти позицію, що арбітрабельність – це інститут [2, с. 41], але не можна погодитись із цією точкою зору, адже не визначено навіть єдиного поняття арбітрабельності.

Складність чіткого визначення переліку спорів, які є арбітрабельними, зумовлена тим, що в українському законодавстві чітко не розмежовується правове регулювання діяльності третейських судів та міжнародного арбітражу відповідно до Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж». Спірним залишається питання щодо того, чи можуть у МКАСі розглядатись спори, підсудність яких встановлена ст. 77 Закону України «Про міжнародне приватне право».

Законодавець має встановити чіткий перелік спорів у законодавстві або встановити критерії неарбітрабельності спору, за якими можна було б однозначно визначити, чи є спір арбітрабельним.

На нашу думку, необхідно ввести в законодавство України поняття «арбітрабельність спорів», яке буде застосовуватись тільки до спорів відповідно до Закону України «Про міжнародний комерційний арбітраж», та називати арбітражем виключно спори за участю іноземного елемента або компанії з іноземними інвестиціями. Необхідно також у Законі України «Про міжнародний комерційний арбітраж» виключити з поняття «арбітраж» посилання на третейський суд, оскільки це викликає плутанину при розмежуванні юрисдикції і видів альтернативного вирішення спорів. Адже, як було зазначено в Законі України «Про Третейські суди», його положення не поширюються на міжна-

родний комерційний арбітраж. Необхідне також чітке застосування термінів, які використовуються при визначенні юрисдикції, а саме – для арбітражу – це арбітрабельність, для третейського суду відповідно до Закону України «Про Третейські суди» – підвідомчість, для національних судів – підсудність.

Не можна не погодитись із думкою С. Гришка: «Український арбітраж молодий та амбіційний. У своєму достатньо молодому віці він вже досяг значних успіхів, адже саме в українському МКАСі розглядається рекордна кількість справ щороку. Водночас почивати на лаврах ще зарано. За Україною міцно й надійно закріпився ярлик “ворожої” до арбітражу держави. Проте арбітраж – це “найвищий пілотаж юриспруденції”, і країни, де розвивається міжнародний арбітраж, будуть завжди серед розвинених правових систем» [1].

Категорія «публічний порядок» застосовується у сфері міжнародного комерційного арбітражу у зв'язку із процедурами оскарження арбітражного рішення відповідно до положень ст. V Нью-Йоркської конвенції 1958 р. та ст. 34 Типового закону UNCITRAL про міжнародний комерційний арбітраж.

Як зазначає О. Крупчан, «теорія і практика сучасного міжнародного комерційного арбітражу доводить, що категорія “публічний порядок” у такому вигляді, як вона закріплена у Конвенції та Типовому законі, використовується досить успішно протягом багатьох десятиліть. І те, що вона збережена у тому ж вигляді в оновленому у 2006 р. Типовому законі, підтверджує це» [7, с. 153]. Дійсно, на міжнародному рівні категорія «публічний порядок» належним чином урегульована, але стосовно національних напрацювань з даного питання вважаємо, що необхідно вдосконалювати чинне законодавство та уніфікувати практику національних судів стосовно публічного порядку.

Відзначимо, що в українській і зарубіжній науці застереження про публічний порядок є загальновизнаним принципом міжнародного приватного права. Разом з тим у жодній країні, де законодавчо передбачене застосування застереження про публічний порядок, не сформульовано детальне визначення публічного порядку. Використовується поняття «публічний порядок» без будь-яких офіційних роз'яснень або надаються най-

загальніші орієнтири у вигляді посилань на поняття «суспільно-політичний лад», «суспільна небезпека», «суспільні, економічні, соціальні основи держави», «основи суспільного устрою», «правові основи», «національна безпека» і «національний суверенітет», «основоположні принципи права», «основи правопорядку» (посилань на конкретні національні закони). Зазначене дозволяє зробити висновок, що зміст застереження про публічний порядок не є чітко визначеним, адже він визначається через інші поняття та категорії, зміст яких розмитий і які несуть тягар морально-етичного навантаження.

Повертаючись до арбітражного рішення як рішення, виконання якого може порушити публічний порядок, маємо зазначити, що до обов'язків арбітра входить дотримання правила, що певне конкретне рішення має не суперечити публічному порядку, тобто він не зв'язаний нормами жодної правової системи та не має інших обмежень. Адже в міжнародному арбітражі в основному розглядаються питання приватноправові. Водночас є теорія, відповідно до якої необхідно розглядати закони країни як закони публічного порядку, у такому випадку виникають деякі труднощі для арбітрів, а саме встановлення певних рамок для їх майбутнього вирішення. Арбітри мають урахувувати, чи віднесені інтереси, яких торкається арбітражне рішення, до публічних, тобто чи є вони складовою публічного порядку. У цьому питанні допомогти арбітрам може робота «The Baker & McKenzie International Arbitration Yearbook», в якій поряд із законодавством, аналізом тенденцій з прикладами розгляду арбітражних справ описується також публічний порядок 37 зарубіжних країн [10].

На думку Ю. Г. Морозової, існує проблема, що вимагає свого нормативно-правового вирішення і стосується як внутрішньодержавної, так і міжнародної правотворчості, коли міжнародні документи, міжнародні арбітражі й національні суди з публічно важливих питань відсилають до категорії «публічний порядок», не визначивши при цьому її сутність, склад, ознаки й інші необхідні характеристики, залишаючи все це на суб'єктивне сприйняття і розсуд судів чи інших органів конкретної держави. Тому кожна країна формує власний підхід

і ставлення до визначення і розуміння категорії «публічний порядок» [4].

На нашу думку, має бути запроваджена практика, відповідно до якої можливо направити запит до національного суду, де буде виконуватись арбітражне рішення, для попередньої перевірки, чи не порушує воно публічний порядок тієї країни.

Крім формування законодавчої бази, яка здійснюється парламентом, держава в особі судової влади бере участь у відносинах, пов'язаних з розглядом міжнародними комерційними арбітражами зовнішньоекономічних спорів. Загальноприйнятим і обґрунтованим є висновок про те, що ефективність арбітражу та арбітражного розгляду в багатьох, якщо не в усіх країнах безпосередньо залежить від державних судів, надання ними підтримки арбітражу та створення йому сприятливих умов для здійснення своїх функцій [6].

Взаємодія національних судів та міжнародних комерційних арбітражів є одним із найважливіших аспектів поняття «арбітрабільність», адже саме національні суди перевіряють, чи правильно арбітражний суд відніс спір саме до своєї компетенції, чи були підстави для визнання спору неарбітрабільним, та приймають відповідне рішення про примусове виконання або про відмову у видачі рішення про примусове виконання. Законодавством різних країн закладено концепцію про подвійну перевірку рішень міжнародного комерційного арбітражу з одних і тих самих підстав. Таким чином, маємо ситуацію, коли рішення міжнародного комерційного арбітражу може одночасно оспорюватися, а інша сторона буде намагатися привести його до виконання, як правило, у різних національних судах. Саме таке право дає можливість зберегти баланс процесуальних прав суб'єктам спору [5, с. 135].

Як було зазначено Ю. Притикою, посилаючись на арбітражний досвід Бельгії, яка з метою залучення уваги міжнародного арбітражного процесу до країни виключила у 1985 р. судові оскарження, яке було відновлено у 1999 р. у зв'язку з різким зменшенням потоку арбітражу до Бельгії, сторони надають перевагу можливості оскарження рішення за місцем його винесення.

Маємо зауважити, що розвитку міжнародного арбітражу сприятиме його впровадження не тільки у вигляді більшої кількості арбітражних застережень або угод, але і те, що суди будуть застосовувати однакову практику для розгляду питання стосовно компетенції міжнародних арбітражів та арбітрабільності та будуть послідовними, що має велике значення в сенсі передбачуваності для юристів.

Зазначене дає підстави для висновку, що арбітрабільність спорів є одним із найважливіших понять у міжнародному арбітражі, яке активно досліджується юристами та експертами різних країн. Сьогодні немає універсального визначення поняття арбітрабільності, яке було б єдиним на міжнародному рівні, немає також єдиних критеріїв, які б відносили спір до арбітрабільних. Натомість кожна країна формує свої критерії віднесення спору до арбітрабільних і виникають ситуації, коли в різних країнах одне й те ж рішення може бути визнано арбітрабільним та неарбітрабільним у зв'язку із відмінностями національних правових систем.

На нашу думку, національні правові системи мають бути більш передбачувані з цього приводу, тобто комплексно та ґрунтовно вивчати арбітрабільність спорів у своїх країнах. Якщо в національній правовій системі недостатньо приділено уваги проблемі арбітрабільності, то потенційний суб'єкт арбітражного спору може відмовитись інвестувати грошові кошти у відповідну країну або укласти договір, тому що він не впевнений у тому, що його інтереси будуть захищені у випадку виникнення спору. Законодавці мають більш точно та конкретно визначитися з переліком спорів, які є неарбітрабільними в країнах, або розробити критерії, за якими можна віднести спір до арбітрабільного. Для розвитку міжнародного арбітражу також необхідна підтримка національних судів та створення сприятливих умов для здійснення ними своїх функцій. Арбітрабільності має бути приділено ще більше уваги у зв'язку з основоположним її характером по відношенню до міжнародного арбітражу. Подальші дослідження поняття

«арбітрабельність» сприятимуть істотному розвитку міжнародного арбітражу як основного способу альтернативного вирішення спорів.

#### Список використаних джерел

1. Гришко, С. Правове регулювання міжнародного арбітражу в Україні: Плани на наступну «п'ятирічку» [Електронний ресурс] / С. Гришко. – 2013. – Режим доступу: <http://www.interlegal.com.ua/blog/?p=2523>.
2. Купцова, М. В. Арбітрабельність спорів у міжнародному комерційному арбітражі [Текст] / М. В. Купцова // Адвокат. – 2012. – № 5. – С. 41–45.
3. Минина, А. И. Понятие и виды арбитрабельности в теории и практике международного коммерческого арбитража [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / А. И. Минина. – М., 2013. – 31 с.
4. Морозова, Ю. Г. Оговорка о публичном порядке в международном частном праве (понятие и современный порядок применения) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Ю. Г. Морозова. – М., 2001. – 158 с.
5. Селівон, М. Взаємодія судової влади з міжнародним комерційним арбітражем [Текст] / М. Селівон // Право України. – 2011. – № 1. – С. 130–138.
6. Содерлунд, К. Государственные суды и международный коммерческий арбитраж [Текст] / Кристер Содерлунд // Междунар. коммерч. арбитраж. – 2008. – № 3. – С. 31–34.
7. Крупчан, О. Міжнародні стандарти категорії «публічний порядок» у сфері міжнародного комерційного арбітражу та визначення у законодавстві та правозастосовній практиці України [Текст] / О. Крупчан // Право України. – 2011. – № 1. – С. 150–159.
8. Черних, Ю. Дефектні та патологічні арбітражні застереження як каталізатор неетичного у міжнародному арбітражі [Електронний ресурс] / Ю. Черних. – 2013. – Режим доступу: [www.uba.ua/documents/doc/chernykh.pdf](http://www.uba.ua/documents/doc/chernykh.pdf).
9. Glossary of Arbitration and ADR Terms and Abbreviations [Текст]. – Geneve : Swiss Arbitration Association, 2009. – 48 с.
10. The Baker & MCKenzie International Arbitration Yearbook [Текст]. – New York : Huntington, 2011. – 606 с.
11. Voser, N. International Arbitration in Switzerland [Текст] / N. Voser, D. Girsberger. – Kluwer : Law International, 2012. – 438 с.

*Стаття надійшла 3 березня 2014 р.*



Я. П. Любченко

### Подходы к определению сферы альтернативных способов разрешения споров

*Рассматриваются подходы к определению отдельных сфер альтернативных способов разрешения споров, понятие арбитрабельности, международное и национальное правовое регулирование арбитрабельности. Поднимаются вопросы разграничения компетенции арбитражных и третейских судов, а также в связи с этим определения юрисдикции национальных судов.*

**Ключевые слова:** *арбитрабельность, публичный порядок, национальные суды, юрисдикция, сторона спора.*

I. Liubchenko

### Approaches to defining the scope of alternative dispute resolution

*International and national regulation of arbitrability, public policy issues and the interaction of arbitration and national courts. Author stress that there is no international definition of arbitrability, and this state of affairs excellent works during years, each of state should determine arbitrability disputes and take consistent court decision.*

*Lawyers and experts advice to potential party's of arbitration check legal system of that state where they are going to execute arbitration decision. Examines legal acts of countries concerning international arbitration and stated that each of them has own list of non arbitrable types of disputes but they are similar, on the other hand few countries as Swiss and Sweden prescribed that any dispute is arbitrable. As for Ukraine author asser necessity of distribution of competence between international arbitration, domestic arbitration and national courts therefore he offer changes to Acts.*

*Author justify necessity of studying the categories of arbitrability because of its significant role. Discovered that arbitrability is burning issue which researched by lawyers and experts all over the world. To Authors opinion national legal systems must be more predictable and study arbitrability comprehensively and thoroughly in own countries, in two different countries the same arbitration award could be admitted as non executed because such dispute is not arbitrable. Author recommend that it must be stated in Act by legislative system list of disputes which are not arbitrable or some criteria which can help determine such disputes. International arbitration need support of judiciary system and creation of favor-*

*able conditions in order to execute own functions, in order to help judiciary system, because national courts have thousands cases each year. Determined that some disputes such as sports, intellectual property, with international party's should be resolved in arbitration because arbitration as alternative dispute resolution method is more acceptable.*

*In conclusion Author stated that discovering arbitrability cause essential flowering of international arbitration as the most effective alternative method of resolving disputes.*

**Keywords:** *arbitrability, public order, national courts, jurisdiction, party of the dispute.*

---

**Ю. О. Шпак**, аспірантка НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## **Організація місцевого самоврядування в Японії**

---

*Розглянуті основні проблеми модернізації місцевого самоврядування в Японії. Аналізуються адміністративний поділ у країні, компетенція місцевих рад, стан реформування місцевих органів самоврядування.*

**Ключові слова:** Японія, парламентарна монархія, місцеве самоврядування, адміністративний поділ, модернізація.

Японія нині належить до парламентарних монархій, однієї з найбільш поширених монархічних форм правління. Ця форма правління зберігається в багатьох країнах, що свідчить про її актуальність та важливість на сьогоднішній день. Крім того, така форма правління надзвичайно гнучка до політичних та соціальних реалій сьогодення. На нашу думку, найбільш ґрунтовне її визначення дав К. В. Арановський, за яким парламентарська монархія являє собою юридичну форму, що забезпечує правління двох суверенів — народу і монарха, закріплює основні політичні повноваження за народно-представницьким органом (парламентом), а формально — юридичні — за монархом [1]. Крім Японії до цієї форми правління належать Великобританія, Швеція, Канада, Австралія та інші розвинені держави.

Питання організації місцевого самоврядування в Японії, яка є однією з найбільш яскравих прикладів парламентарної монар-

хії, розглядалося у працях В. Є. Чиркіна, С. Г. Сєрьогіної, М. В. Баглая, В. В. Батуренко, В. П. Захарова, А. І. Сенаторова та інших вітчизняних науковців, однак фундаментальних досліджень із цієї теми не провадилось. Метою статті є розгляд історичних, політичних та соціальних умов становлення нинішньої організації державного управління та місцевого самоврядування в країні, стану та тенденцій розвитку місцевого рівня територіальної організації влади в Японії.

Японія в наш час є однією з найбільш розвинених країн світу, навіть після окупації та значних конституційних змін, викликаних поразкою в Другій світовій війні, вражає ступінь технологічного та економічного прогресу в країні. Саме в післявоєнний період держава зазнала докорінного зламу віджилих політичних інститутів, які стосувались і реформування місцевого самоврядування. США відігравали одну з основних ролей у демократизації державного ладу Японії. Представники Америки в часи окупації розпочали перебудову економічних та державних інституцій, що зрештою привело до значного зростання економічного потенціалу. Реформи стосувались і конституційних норм. Так, за результатами декларації, підписаної в Потсдамі в 1945 р. державами-переможницями, прем'єр-міністр Японії створив комісію для створення нової демократичної Конституції, однак підготовлений проект Основного Закону був відхилений через те, що запропоновані зміни були незначними. У той же час у штабі військ окупації американські юристи розробили проект, який був прийнятий 1946 р. та діє і понині. Отже, не можна заперечувати, що США значною мірою вплинули на нинішній стан як безпосередньо законодавства в країні, так і становлення Японії як демократичної, сучасної країни, а також місцевого самоврядування, як наслідок таких державних змін.

Конституція Японії складається з 11 глав (103 статті), які послідовно регулюють: статус імператора, відмову від війни, права і обов'язки народу, діяльність парламенту, Кабінету міністрів, судів, державні фінанси, місцеве самоврядування, процедуру змін у Конституції [5, с. 686]. Цікаво, що й досі в Конституцію не вносилося змін, хоча це неодноразово обговорювалось спе-

ціалістами. Найбільше незадоволення викликає походження Основного Закону, його розробка зарубіжними експертами. Що стосується статусу імператора, то згідно з новою Конституцією він вже не є священною особою, як це зазначалось у Конституції Мейдзі, а є символом держави та єдності народу. Його статус визначається волею народу, якому належить суверенна влада. Крім цього імператор виконує лише такі дії, які належать до справ держави, що передбачені Конституцією, та не наділений повноваженнями, пов'язаними зі здійсненням державної влади [6]. Звичайно, нова Конституція значно обмежила права імператора, наділяючи його лише номінальними функціями. Як слушно зазначає В. П. Захаров, якщо раніше правлячі класи Японії підтримували міф про божественне походження імператора, то після розгрому країни виникає міф про «демократичність» та «доброту» «імператора-людини». Японський імператор Хірохіто в новорічному посланні 1946 р. сам відмовився від своєї «божественності» в інтересах збереження за собою та своєю династією престолу, заявивши, що вчення про його божественне походження є міфом [3, с. 30].

Законодавчу владу в країні представляє парламент, який, у свою чергу, поділяється на дві палати – верхню (Палата радників) та нижню (Палата представників). Конституція визначає строк повноважень кожної з палат. Так, Палата радників функціонує 6 років, до того ж половина її складу має бути переобрана через 3 роки, а Палата представників – 4 роки; обидві палати обираються в повному складі народом. У палатах діють комітети з різних галузей політичної діяльності, кожний член палат має бути членом хоча б одного комітету. Виконавча влада представлена Кабінетом міністрів, до складу якого можуть входити прем'єр-міністр та не менше як 14 міністрів, однак їх кількість може бути збільшена до 17 міністрів. Згідно з Конституцією Кабінет виконує, поряд з іншими функціями управління, такі обов'язки, як сумлінне проведення в життя законів, ведення державних справ, керівництво зовнішньою політикою, укладання договорів, організація і керівництво цивільною службою, складання бюджету та винесення його на розгляд парламенту, видання урядових указів з метою проведен-

ня в життя положень Конституції і законів, прийняття рішень про загальні і приватні амністії, пом'якшення та відстрочення покарань та відновлення в правах [6]. Міністрів призначає прем'єр-міністр, до того ж більшість міністрів обираються зі складу членів парламенту. Цікавим є те, що міністри не є спеціалістами в даній сфері діяльності, справжнє управління виконують адміністративні заступники міністра, які мають спеціальну освіту та володіють достатніми знаннями.

Згідно з Конституцією положення щодо організації та роботи місцевих органів публічної влади встановлюються законом відповідно до принципу місцевої автономії [6]. М. В. Баглай слушно зауважує, що японське правознавство розрізняє принцип місцевої автономії, автономію місцевої спільноти та автономію мешканців. Принцип місцевої автономії відмежовує автономію адміністративно-територіальної одиниці від держави, автономія місцевої спільноти пов'язана з внутрішньою організацією та формами діяльності адміністративно-територіальних одиниць та передбачає управління громадою, мешканцями на її території, автономія мешканців визначається процедурою проведення місцевого референдуму [5, с. 709–710]. Закон про місцеву автономію був затверджений 17 квітня 1947 р. Японія поділена на 47 адміністративних префектур, серед яких одна столична префектура (Токіо), дві міські префектури (Осака, Кіото), районні префектури та одна префектура на о. Хоккайдо [7, с. 317]. Низову ланку адміністративно-територіального поділу утворюють міста («си»), селища («мати») і сільські громади («мура»). Столиця країни місто Токіо в адміністративному відношенні являє собою двадцять три спеціальних райони, які у правовому відношенні прирівняні до статусу міст [4, с. 359].

У кожній префектурі обирається губернатор на 4 роки шляхом прямих виборів. До складу префектурних зборів також входять депутати, які необов'язково мають бути професіоналами, а можуть сумішати цю діяльність з іншою. У виборах місцевих органів влади мають право брати участь особи, які досягли 20 років і проживають у даній місцевості не менше трьох місяців. Кандидатами в члени місцевих зборів можуть висуватися особи, які досягли 25 років, у губернатори, мери

і старости – 35 років [2]. Губернатор має значний обсяг повноважень, наприклад він може звільняти мерів або накладати на них дисциплінарне стягнення, призупиняти реалізацію актів центральних органів управління в межах довіреної йому префектури, може накласти вето на рішення зібрання, призначає деяких посадових осіб та виконує інші важливі функції. Підсумовуючи обсяг повноважень глав адміністрацій, можна зазначити, що вони мають значні повноваження та користуються широким колом прав. До діяльності префектурного зібрання також належать такі важливі питання, як місцевий бюджет, податки, освіта та ін.

У містах діють муніципалітети, які очолюються мерами. До відання мерів входить широке коло питань, що стосуються адміністративної території. Крім того, існує посада старости в селищах, які також обираються населенням на строк 4 роки. Функції муніципалітету пов'язані з вирішенням щоденних потреб місцевого населення, таких як надання населенню та установам комунальних послуг, забезпечення працевдатності установ сфери освіти і охорони здоров'я, контроль за санітарним станом відповідної території, забезпечення роботи соціальних служб, ремонт і технічне обслуговування будинків і споруд, забезпечення безперебійної роботи транспорту, підтримка суб'єктів самоорганізації населення, кадрове забезпечення місцевої муніципальної служби [7, с. 318–319]. При муніципалітеті, крім того, діють постійні комісії з питань, які мають місцеве значення.

Важливо зауважити, що у ст. 94 Конституції Японії закріплено, що органи місцевої влади мають право керувати своїм майном, вести справи і здійснювати адміністративне управління, крім цього, вони можуть видавати свої постанови в межах закону. Місцевим законодавчим органом у муніципалітетах є муніципальні збори, на чолі яких стоїть голова самоврядного колективу. Склад членів зборів залежить від кількості населення: найбільша кількість членів муніципальних зборів – сто двадцять чоловік [4, с. 362]. Безумовно, тільки у великих містах досягається така кількість членів, у селищах їх звичайна кількість сягає двадцяти осіб.

Трапляються випадки, коли для вирішення окремих справ необхідна участь суміжних муніципалітетів, розташованих у межах певної префектури. Така взаємодія можлива завдяки формуванню рад зв'язку місцевих адміністрацій, положення про які передбачено спеціальним законом 1965 р. Такі ради утворюються в складі префектур і деяких міст. Від 1969 р. застосовується також встановлений міністерством у справах самоврядування порядок об'єднання зусиль сусідніх муніципалітетів у вирішенні справ, які стосуються проблеми надання жителям якісних публічних послуг. У цих випадках застосовуються кооперативи або консультативні ради. Зараз майже 90% первинних органів місцевого самоврядування Японії беруть участь у такому співробітництві [4, с. 365].

Відносини місцевих і центральних органів мають досить напружений характер. Центральні відомства зацікавлені в тому, щоб максимально обмежити самостійну діяльність муніципалітетів. Найбільш показово це проявляється в тому, що в державний бюджет переходить 70% податків, тоді як у місцевий – лише 30%, крім того, деякі заклади (наприклад, лікарні, школи) контролюються не муніципалітетом, а центральними органами.

Друга хвиля реформування місцевого самоврядування в Японії розпочалася з кінця минулого століття та продовжується і понині. Загострення відносин між центром та муніципалітетами, вимоги багатьох політичних діячів щодо розширення повноважень місцевого самоврядування призвели до того, що уряд у 1994 р. засвідчив готовність до децентралізації.

У 1994 р. був сформований новий склад Комісії з вивчення системи місцевої влади (існує ще з 1951 р.), а також затверджений спеціальний відділ з децентралізації в новому Штабі адміністративної реформи. У жовтні 1994 р. Комісія з вивчення місцевої влади подала прем'єр-міністру свій висновок. Була запропонована конкретна схема процесу децентралізації:

- 1) уряд розробляє та затверджує основні напрями реформи;
- 2) уряд розробляє та передає на розгляд проект закону про децентралізацію;



3) з метою прискорення децентралізації, контролю за її реальним продовженням затверджується спеціальний орган – Комітет просування реформи децентралізації, який повинен пропонувати рекомендації з її змісту;

4) уряд складає деталізований план необхідних заходів з децентралізації, а Комітет просування реформи децентралізації вивчає стан реалізації цього плану, презентуючи свої міркування уряду [8, с. 58–59].

У 1994 р. був прийнятий документ «Основні напрями реформи місцевого самоврядування», який відображав основні рекомендації Комісії, а вже в 1995 р. був прийнятий Закон про децентралізацію, згідно з яким права місцевих органів повинні бути розширені, однак у ньому не конкретизується, які саме. Зміни, які стосуються децентралізації влади, продовжувались. Був створений Комітет просування реформи децентралізації, який зробив значний внесок у розвиток місцевого самоврядування, він готував рекомендації, які знайшли своє відображення в багатьох законодавчих актах.

У 1999 р. парламент прийняв низку актів, які стосувались місцевого самоврядування:

1) уточнено розподіл компетенції між державою та органами місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування мають повноваження щодо самостійного та комплексного керівництва на своїй території, керуючись принципом поліпшення добробуту своїх жителів. Держава, у свою чергу, зосереджується на справах, які стосуються існування держави в міжнародному співтоваристві, справах, які стосуються єдності держави, а також на політиці та заходах, які необхідно здійснювати в національному масштабі та з національної позиції;

2) переглянуто принципи та види державного втручання в справи органів місцевого самоврядування. Визначено три принципи державного втручання: а) «принцип законності», за яким для втручання вимагається підстава у формі закону або урядового наказу; б) «принцип спільної законності», за яким спільні правила законності встановлені Законом про місцеве самоврядування; в) «принцип справедливості та відкритості», для якого встановлюються процедурні норми, що стосуються

передачі документів, строків їх розгляду та врегулювання виниклих проблем;

3) прийнято рішення про заснування Комітету регулювання спорів у відносинах між державою та місцевим самоврядуванням;

4) у закони внесено численні зміни, спрямовані на передачу прав від держав до префектур [8, с. 60–64].

Звичайно, ці зміни свідчать про значний прогрес у справі децентралізації в державі, однак реформування на даному етапі відбувається здебільшого на папері, ніж реалізовується в життя. Найбільш проблемним залишається питання фінансування, якого реформування нині майже не торкнулось. У муніципалітетах, як і раніше, обмежені власні прибутки, більшість доходів ідуть до центру, тому органи місцевого самоврядування перебувають у залежності від нього.

Підсумовуючи, можна зазначити, хвилі модернізації місцевого самоврядування в Японії є свідченням демократизації суспільства та держави. Японія йде шляхом децентралізації своїх державних інститутів. Проводяться заходи з обмеження втручання центральних органів у місцеві справи, чіткіше визначені функції та обов'язки місцевого самоврядування. Другий етап муніципальної реформи ще не закінчився, тому перспектива подальшої трансформації на місцевому рівні полягає в удосконаленні фінансування місцевих бюджетів, що є значним необхідним кроком реалізації заходів реформи.

#### Список використаних джерел

1. Арановский, К. В. Курс лекций по государственному праву зарубежных стран [Электронный ресурс] / К. В. Арановский. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 1996. – Режим доступа: [http://nashaucheba.ru/v30827/арановский\\_к.в.\\_курс\\_лекций\\_по\\_государственному\\_праву\\_зарубежных\\_стран](http://nashaucheba.ru/v30827/арановский_к.в._курс_лекций_по_государственному_праву_зарубежных_стран).
2. Чубинский, В. В. Государственное управление и государственная служба за рубежом [Электронный ресурс] : курс лекций / В. В. Чубинский. – СПб. : Образование-Культура : Изд-во СЗАГС, 1998. – Режим доступа: <http://szags.chat.ru/guigszr/index.htm>.
3. Захаров, В. П. Государственный строй Японии [Текст] : курс лекций / В. П. Захаров. – М., 1956. – 40 с.

4. Калашніков, В. М. Організаційно-правові засади місцевого управління і самоврядування в зарубіжних країнах [Текст] : монографія / В. М. Калашніков. — Дніпропетровськ : Пороги, 2009. — 387 с.
5. Конституционное право зарубежных стран [Текст] : учебник / под ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. — 2-е изд., перераб. — М. : Норма, 2008. — 1056 с.
6. Конституція Японії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.sangiin.go.jp/eng/law/tcoj/index.htm>.
7. Лісничий, В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. / В. В. Лісничий. — 2-ге вид., випр. — К. : ВД «Професіонал», 2004. — 336 с.
8. Сенаторов, А. И. Очерки административной реформы в Японии [Текст] / А. И. Сенаторов. — М. : Ин-т Дал. Востока РАН, 2004. — 206 с.

*Стаття надійшла 14 лютого 2014 р.*

**Ю. О. Шпак**

#### **Организация местного самоуправления в Японии**

*В статье рассмотрены основные проблемы модернизации местного самоуправления в Японии. Анализируются административное деление в стране, компетенция местных советов, состояние реформирования местных органов самоуправления на современном этапе.*

***Ключевые слова:** Япония, парламентарная монархия, местное самоуправление, административное деление, модернизация.*

**Ju. O. Shpak**

#### **Organization of local self-government in Japan**

*The major problems of modernization of local self-government in Japan are considered in the article. The administrative division in the country, competence of local councils and state of reformation of local self-government authorities are analyzed here.*

*Japan now is regarded as a parliamentary monarchy, one of the most widespread monarchical forms of government. This form of government remains in a great number of countries, which is an evidence of its relevance and importance as of today. Besides, this form of government is extremely flexible in relation to political and social realities of nowadays. There is a list of authors, in whose works the issue of local self-government in Japan was opened, including such scientists*

as V. Ye. Chyrkin, S. G. Seriogina, M. V. Baglai, V. V. Baturenko, V. P. Zakharov, A. I. Senatorov, but it is stated that fundamental works were not conducted as regards this issue. Japan is nowadays one of the most developed countries, even after occupation and considerable constitutional changes due to the defeat in the World War II, the level of technological and economic progress in the country impresses. The country experienced a radical turn of obsolete political institutions concerning also reformation of local self-government exactly in the post-war period.

All stages of establishment of that organization of local self-government that exists now are disclosed and historical, political, social grounds of reformation of the local self-government in Japan are characterized in the article. The process of adoption of the Constitution and other laws is described. The organs are listed that represent legislative, executive power in the country. Besides, the article discloses the rights, obligations, powers and freedoms of the Emperor, prime minister, ministers and other authorized persons. The administrative division of the country, powers of governors, mayors working at administrative units are characterized. The relations of local and central organs are disclosed, which are quite strained, because the central authorities are interested to limit the independent activity of municipalities to the maximum extent. The country experienced two waves of reformation of the local self-government, which is shown in the article. The last wave of reformation is still not completed, and the country modernizes its local authorities considerably. Of course, these changes evidence of considerable progress in case of decentralization in the country, but at this stage the reformation occurs rather on paper than is implemented in life. The issue of financing and harmonization of relations between the center and the representatives on places remains one of the most topical issues.

The article states that the modernizations of the local self-government in Japan is an evidence of democratization of the society and the state. Japan follows the way of decentralization of its state institutions. It is stated that considerable actions are completed for limitation of interference of the central authorities in the local affairs, the functions and obligations of local self-government are determined more clearly.

**Keywords:** Japan, parliamentary monarchy, local self-government, administrative division, modernization.

---

**О. І. Шкуропацький**, викладач кафедри загальновійськових та правових дисциплін військово-юридичного факультету Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## **До питання актуальності надання військовим частинам статусу юридичної особи**

---

*У статті розглянуто окремі питання надання військовим частинам статусу юридичної особи. Висвітлюється та аналізується діюче законодавство стосовно надання такого статусу військовим частинам, надані пропозиції щодо законодавчого вдосконалення статусу військової частини саме як юридичної особи – повноцінного учасника господарсько-правових відносин.*

**Ключові слова:** *Збройні Сили України, військова частина, юридична особа, господарська діяльність, державна реєстрація.*

Збройні Сили України є військовою державною структурою, яка організаційно складається з військових з'єднань, частин, підрозділів, військових установ і навчальних закладів. Основною ланкою структури Збройних Сил України, на яку покладено виконання конституційних функцій оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності, є військова частина. У процесі виконання цих функцій військової частини здійснюють правові відносини різного характеру, набуваючи відповідно статусу суб'єктів таких відносин. Зазначені правові відносини можуть мати не лише публічний характер, а й приватноправовий. При цьому військові частини вирішують питання не тільки бойової підготовки й адміністративно-госпо-

дарської діяльності, а й питання суспільних відносин, які виникають щодо реалізації прав та соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей та тих, які врегульовані нормами екологічного права, трудового права та ін.

Військові частини є суб'єктами цивільних правовідносин при захисті своїх прав та інтересів у судах та при укладенні договорів.

Отже, військова частина, вступаючи в цивільно-правові або господарські відносини, набуває статусу суб'єкта цивільно-правових або відповідно господарських відносин. Проте, незважаючи на їх активну самостійну участь у цивільних та господарських правових відносинах, сьогодні військові частини не мають нормативно закріпленого статусу суб'єкта цивільно-правових відносин.

Військові частини наділені певною самостійністю при вирішенні питань, пов'язаних із децентралізованим забезпеченням своїх повсякденних потреб у матеріальних ресурсах та послугах, необхідністю реалізації належних їм майнових та особистих немайнових прав і обов'язків. Забезпечення зазначених потреб у ресурсах та послугах, а також реалізація їх майнових та особистих немайнових прав та обов'язків здійснюються шляхом вступу військових частин у цивільно-правові відносини самостійно та від свого імені, а іноді й шляхом здійснення господарської діяльності для задоволення потреб частин та їх особового складу. Проте недостатній рівень дослідження та нормативного регулювання правового статусу військових частин у приватно-правових відносинах викликає чимало питань у ході участі військової частини у таких відносинах. Тому метою цієї статті є обґрунтування надання кожній військовій частині статусу юридичної особи.

Останнім часом практично відсутні відповідні ґрунтовні праці наукового характеру щодо висвітлення статусу військових частин як суб'єктів цивільних правовідносин. Є окремі статті з проблем участі військових частин у відносинах, які не мають військового характеру. Нині в юридичній теорії та судовій практиці відсутня єдина думка щодо доцільності надавати військовим частинам статус юридичної особи та можливості цього підрозділу Збройних Сил України бути самостійним суб'єктом цивіль-

них правовідносин. Відсутність такого статусу породжує такі проблемні питання:

- фактично унеможлиблюється ведення господарської діяльності військовими частинами та їх участь у цивільно-правових відносинах як повноцінного суб'єкта цих відносин;
- виникають суперечливі ситуації в разі участі представників військових частин у судових процесах;
- наявні спірні питання між військовими частинами та іншими суб'єктами господарської діяльності;
- ускладненими є договірні відносини діяльності між військовими частинами та іншими їх учасниками.

З метою обґрунтування правової природи військової частини як суб'єкта цивільних правовідносин доцільно дослідити законодавче та наукове визначення поняття «військова частина».

Проте, аналізуючи закони України, які становлять нормативну основу військового законодавства, – Закон України «Про оборону України» [9], Закон України «Про Збройні Сили України» [8], Закон України «Про основи національної безпеки України» [10], Закон України «Про господарську діяльність у Збройних Силах України» [7], Закон України «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» [11], Закон України «Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України» [12], Закон України «Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України» [13], слід зазначити, що у законодавстві постійно використовується термін «військова частина», але його будь-якого нормативно-правового тлумачення в жодному із цих законів не надано.

Стосовно підзаконних нормативно-правових актів слід зазначити, що було зроблено спробу визначення зазначеного поняття в Положенні про порядок відчуження та реалізації військового майна Збройних Сил, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2000 р. № 1919. Відповідно до нього військова частина визначається як «військова частина, заклад, установа, організація, які утримуються за рахунок коштів державного бюджету і входять до складу Збройних Сил» [4, ст. 2]. Проте слід зауважити, що зазначене визначення фактично ні-

яким чином не відбиває самої сутності поняття «військова частина» і тільки визначає об'єкти, які прирівнюються у статусі до військових частин; як ознаки військової частини наводяться лише належність до складу Збройних Сил України та утримання за рахунок коштів державного бюджету.

У Положенні про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України також було зроблено спробу дати визначення терміна «військова частина». Відповідно до норм цього Положення військові частини — це частини, які входять до складу з'єднань, окремі частини, кораблі, установи, військово-навчальні заклади, об'єкти та організації Збройних Сил України, які ведуть своє господарство, а також адміністративно-господарські частини, відділення, відділи, управління та інші господарські підрозділи, органи військового управління відповідних рівнів, на які покладені завдання щодо матеріального та технічного забезпечення діяльності цих органів та їх особового складу [3, п. 1.1].

Зазначене визначення також не можна назвати повним, оскільки воно не розкриває відповідні особливості військової частини та фактично також зводиться до переліку суб'єктів, які мають статус військових частин. Виходячи з розглянутих понять, можна виділити широке та вузьке значення поняття «військової частини». При цьому в обох випадках намагання нормативного визначення цього поняття є спробами визначити його саме у широкому значенні. У вузькому ж значенні сутність цього поняття зводиться безпосередньо до військових підрозділів, що мають назву «військова частина» та є ланкою Збройних Сил, що виконує на відповідному рівні певні завдання в межах діяльності та функцій Збройних Сил України з метою захисту суверенітету країни, територіальної цілісності та недоторканності й утримується за рахунок державного бюджету.

Визначаючи поняття військової частини як учасника приватноправових відносин, не можна залишити поза увагою й можливість військових частин виступати суб'єктами господарської діяльності.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про господарську діяльність у Збройних Силах України» суб'єктами господарської



діяльності у Збройних Силах України є військові частини, заклади, установи та організації Збройних Сил України, які утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України, ведуть відокремлене господарство, мають кошторис надходжень та видатків, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням [6, ст. 3].

Ураховуючи зазначене, можна запропонувати таке визначення терміна «військова частина». Військовою частиною є органи військового управління, з'єднання, частини, кораблі, військові навчальні заклади, установи та організації Збройних Сил України, які утримуються за рахунок коштів Державного бюджету України, ведуть відокремлене господарство, мають кошторис надходжень та видатків, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного Герба України і своїм найменуванням.

Слід зауважити, що фактично станом на сьогодні військові частини у складі Збройних Сил України не лише беруть участь у цивільно-правових відносинах, виступаючи стороною договорів про надання послуг, підряду, постачання тощо, але й самостійно здійснюють господарську діяльність для забезпечення потреб військової частини та її особового складу. Проте така діяльність не завжди може мати повноцінний офіційний характер, оскільки військова частина не має статусу юридичної особи та не завжди має печатку із зображенням Державного Герба України та свого найменування, які вона може отримати лише у випадку реєстрації її як суб'єкта господарської діяльності Збройних Сил України. Таку реєстрацію мають здійснити військові частини, заклади, установи та організації Збройних Сил (далі – військові частини), які здійснюють господарську діяльність з метою одержання додаткових джерел фінансування життєдіяльності військ (сил) для підтримання на належному рівні їх бойової та мобілізаційної готовності, шляхом включення до реєстру військових частин як суб'єктів господарської діяльності (далі – реєстр) [7, ст. 2]. Проте фактично кожна військова частина сьогодні здійснює таку господарську діяльність. Окрім того, навіть після реєстрації військової частини як суб'єкта

господарської діяльності, реєстрації її в податкових органах та отримання нею гербової печатки статус її і надалі залишається незрозумілим з погляду на те, що статусу юридичної особи вона при цьому не набуває.

Зазначена проблема виникла внаслідок законодавчих прогалин та недосконалого розвитку приватноправового законодавства та норм права, які регулюють діяльність Збройних Сил України. Останнє, безумовно, потребує значних змін, оскільки фактично регулює статус військових частин у цивільному обороті на рівні часів Союзу РСР та за умови адміністративно-командної моделі економічного розвитку. При цьому не враховуються умови ринкової економіки, що стрімко розвивається в Україні.

Для обґрунтування належності питання щодо можливості надання військовим частинам статусу юридичних осіб слід дослідити статус військової частини крізь призму поняття та ознак юридичної особи.

Цивільним кодексом України в ст. 80 визначене поняття юридичної особи як організації, що створена та зареєстрована у визначеному законом порядку та може бути створена шляхом об'єднання осіб та (або) майна [14, ст. 80].

Із зазначеного в законі визначення можна виділити основні ознаки юридичної особи. Зокрема, А. Ю. Олійник до таких ознак відносить: 1) організаційну єдність, тобто юридична особа має свою власну ієрархічну побудову, окремі складові якої взаємодіють одне з одним, доповнюють одне одного, утворюючи єдине ціле; 2) майнову відокремленість — юридична особа повинна мати своє особисте майно, відокремлене від майна інших осіб, зокрема її засновників, учасників та ін.; 3) участь у цивільному обороті від власного імені — кожна юридична особа повинна мати своє найменування, яке б містило інформацію про її організаційно-правову форму і характер її діяльності. Саме від власного імені юридична особа має право вступати в цивільні правовідносини; 4) здатність нести відповідальність — юридична особа самостійно відповідає за своїми зобов'язаннями; 5) спроможність бути позивачем або відповідачем у суді; 6) щоб мати можливість бути суб'єктом цивільних правовідносин, юридич-

на особа, як і фізична, повинна бути наділена цивільною правоздатністю і цивільною дієздатністю [5].

Згідно із законодавством окрім цих ознак обов'язковою є ознака державної реєстрації юридичної особи в Єдиному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Проте з цього приводу цивільне право не узгоджується із законодавством, що регулює діяльність Збройних Сил України. Так, зокрема, В. Й. Кісель зазначає, що враховуючи вимогу ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» про те, що організація може набути статусу юридичної особи лише з моменту її державної реєстрації саме в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, зроблено висновок, що військові частини, хоча і фактично беруть активну участь у цивільних відносинах, діючи в них як юридичні особи, на сучасному етапі не мають легального статусу суб'єкта цивільного права [2, с. 9–10].

Разом з тим слід зауважити, що державна реєстрація як ознака виникла виключно з підстав закріплення її у законі через необхідність обліку та впорядкування діяльності юридичних осіб, а також зберігання інформації щодо юридичних осіб, які створені та існують на території держави. Тому, незважаючи на її обов'язковість, фактично вона є формальною та не відображає власне суті поняття юридичної особи. Крім того, відсутність ознаки державної реєстрації не можна розглядати як підставу неможливості надання статусу юридичної особи військовим частинам, оскільки суперечності у питаннях державної реєстрації військових частин відповідно до порядку реєстрації юридичних осіб є наслідком прогалин у законодавстві – суперечливістю цивільного законодавства та законодавства, що регулює діяльність військових частин. Прогалини в законі жодним чином не свідчать про неможливість визнання притаманності військовим частинам ознак юридичних осіб. Крім того, не можна не брати до уваги притаманність військовим частинам усіх інших ознак юридичної особи, які, власне, указують саме на сутність юридичної особи як суб'єкта правових відносин.

Таким чином, доцільно на законодавчому рівні визнати всі військові частини юридичними особами. Це, у свою чергу, вне-

се ясність до спірних питань відповідальності, надасть можливість військовим частинам у повному обсязі використовувати всі дозволені засоби щодо здійснення господарської діяльності в межах чинного законодавства, оптимізує механізм здійснення господарської діяльності та надасть змогу більш ефективно використовувати повноваження осіб, які здійснюють господарську діяльність.

#### Список використаних джерел

1. Адміністративне право [Текст] : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богуцкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. — Х. : Право, 2010. — 624 с.
2. Кісель, В. Й. Військові частини як суб'єкти цивільного права [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / В. Й. Кісель ; НДІ приват. права і підприємництва Акад. прав. наук України. — К., 2007. — 19 с.
3. Положення про військове (корабельне) господарство Збройних Сил України [Електронний ресурс] : Наказ Міністра оборони України від 16.07.97 № 300. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0615-97>.
4. Положення про порядок відчуження та реалізації військового майна Збройних Сил [Текст] : Постанова Кабміну України від 28 груд. 2000 р. № 1919 // Офіц. вісн. України. — 2001. — № 1. — Т. 1. — С. 116. — Ст. 26.
5. Правознавство [Текст] : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / [А. І. Берlach, С. С. Бичкова, Д. О. Карпенко та ін.]. — [2-ге вид., допов.]. — К. : Прав. єдність, 2009. — 792 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://pidruchniki.ws/16801028/pravo/yuridichni\\_osobi\\_subyekti\\_tsivilnih\\_pravovidnosin#779](http://pidruchniki.ws/16801028/pravo/yuridichni_osobi_subyekti_tsivilnih_pravovidnosin#779).
6. Про господарську діяльність у Збройних Силах України [Текст] : Закон України від 21 верес. 1999 № 1076-XIV // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 48. — Ст. 408.
7. Про затвердження Порядку реєстрації військових частин як суб'єктів господарської діяльності у Збройних Силах [Текст] : Постанова Кабміну України від 3 трав. 2000 р. № 749 // Офіц. вісн. України. — 2000. — № 18. — С. 184. — Ст. 752.
8. Про Збройні Сили України [Текст] : Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1934-XII // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 108.
9. Про оборону України [Текст] : Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-XII // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 106.
10. Про основи національної безпеки України [Текст] : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 351.

11. Про правовий режим майна у Збройних Силах України [Текст] : Закон України від 21 верес. 1999 р. № 1075-XIV // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 48. — Ст. 407.
12. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України [Текст] : Закон України від 24 берез. 1999 р. № 548-XIV // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 22–23. — Ст. 194.
13. Про Статут гарнізонної та вартової служб Збройних Сил України [Текст] : Закон України від 24 берез. 1999 р. № 550-XIV // Відом. Верхов. Ради України. — 1999. — № 22–23. — Ст. 196.
14. Цивільний кодекс України [Текст] : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 435-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.

*Стаття надійшла 10 лютого 2014 р.*

**А. И. Шкуропакский**

**К вопросу актуальности предоставления воинским частям статуса  
юридического лица**

*В статье рассмотрены вопросы предоставления воинским частям статуса юридического лица. Анализируется действующее законодательство о предоставлении такого статуса воинским частям, предложены пути усовершенствования законодательства, касающегося предоставления статуса воинским частям, а именно юридического лица в качестве полноправного участника хозяйственно-правовых отношений.*

**Ключевые слова:** *Вооруженные Силы Украины, воинская часть, юридическое лицо, хозяйственная деятельность, государственная регистрация.*

**O. I. Shkuropatsky**

**To essential matter of incorporation of military units**

*In this article some points of incorporation of military units for a full possibility independently act as the subject of the private-law relations is discovered.*

*The question of participation of military units in private-law relations was researched; the problem of uncertainty of the status of military units in the specified relations was discovered.*

*Expediency of granting to military units the status of the legal entity is researched, the problems connected with uncertainty of the status of military units in private-law legal relationship, in particular impossibility of conducting eco-*

*conomic activity by military units and their participations in the civil relations were discovered, existence of disputed issues concerning their participation in trials; complications of contractual activity and emergence of controversial questions with other subjects of the private-law relations.*

*The current legislation with purpose of research the possibility of granting the status of the legal entity to military units was discovered and analyzed. The normative definition of «military unit» was analyzed. It was pointed out that in the legislation the term «military unit» has been constantly used, but there is no any standard and legal interpretation in any of laws. However, attempt to define this term was made in subordinate normative legal acts, but it is impossible to call this definition full as it doesn't identify corresponding features of military unit and actually also it is reduced to the list of subjects with the status of military units. The authors own definition of concept military unit was offered.*

*The question of existence of a significant amount of legislative gaps, and imperfect development of the private-law legislation and rules of law which regulate activity of Armed forces of Ukraine was brought up.*

*As the concept of military unit as the participant of the private-law relations had been researched through a prism of concept of the legal entity and its main features the offer on improvement of the legislative status of military unit as a legal entity – full participant of economic legal relations was presented.*

*The special attention was paid on discrepancy of incorporation as legal entity feature, which was considered as formal and such that doesn't capture the essence of concept of the legal entity and arose only at the result of its formalization in law to account and to harmonize activity of legal entities, and also to keep information on legal entities created and existing in the state territory.*

*As a result of research there is a conclusion about inherence of the main features of the legal entity to military units and need of granting such legal status for providing full and legal independent participation in the private-law relations.*

**Keywords:** *Armed forces of Ukraine, military unit, legal entity, economic activity, state registration.*

---

*С.Л. Гоцуляк*, здобувачка кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## **Організаційне забезпечення санітарної справи в Україні в період 1917–1921 рр.**

---

*У статті розглядаються проблеми санітарної справи у період національно-визвольних змагань на території України (1917–1921 рр.). Автор аналізує дії Центральної Ради, Гетьманату П. Скоропадського, а також Директорії щодо перетворення та вдосконалення санітарно-епідемічної справи. Акцентується увага на участі урядів у боротьбі з епідеміями шляхом виділення коштів для більш ефективних заходів.*

**Ключові слова:** *Міністерство народного здоров'я та опікування, санітарна справа, епідемічні хвороби.*

Період національно-визвольних змагань 1917–1921 рр. характеризує суперечливий процес відновлення української державності. Завдання перед урядами цього періоду були складними, оскільки країна перебувала у вкрай несприятливій воєнній ситуації. Потребували вирішення проблеми соціальні, політичні, екологічні, а також санітарно-епідемічні. Для забезпечення більшої ефективності законодавства в цей період його слід було змінити з урахуванням вимог часу.

Актуальність цієї публікації полягає в аналізі документів та матеріалів періоду національно-визвольних змагань – правлін-

ня Центральної Ради, Гетьманату П. Скоропадського, Директорії та їх діяльності в законодавчому забезпеченні санітарної справи. Новизна в тому, що вперше проаналізовано документи, які стосувалися законодавчого регулювання санітарної справи і виокремлення її з медичної галузі.

Метою статті є всебічне дослідження законодавчого регулювання санітарно-епідемічної справи, його перетворення та вдосконалення в період 1917–1921 рр.

Метою зумовлено і вирішення таких завдань, як здійснення аналізу нормативно-правових актів у сфері санітарно-епідемічної справи, формулювання обґрунтованих висновків щодо стану перетворення та вдосконалення санітарно-епідемічного законодавства.

Значна частина робіт щодо цієї проблеми торкалася в основному медичної галузі, можна виокремити лише деяких вчених, які у своїх працях поряд з іншим згадували санітарно-епідемічне законодавство, серед них: О. В. Корчак-Чепурківський, Р. Осінчук, О. Влодек, Л. М. Жванко, О. Пшенишна, Я. Радиш, Н. Мезенцева, Л. Буравльов.

Центральна Рада, яка взяла правління в свої руки 3 березня 1917 р., поставила за мету вирішити таку пріоритетну та нагальну проблему, як захист населення від інфекційних хвороб. 29 грудня 1917 р. були створені Медико-санітарні ради, в обов'язки яких входило нормування правил санітарних та карантинних. В основу санітарно-епідемічного законодавства Центральною Радою було покладено законодавче закріплення санітарної справи у Російській імперії. Так, в доповіді лікаря-санітара О. В. Корчака-Чепурківського повідомлялося про організацію лікарсько-санітарного устрою в Україні при новому державному будівництві на демократичних засадах, де за основу взято земську санітарну медицину [5, с. 27]. У січні 1918 р. було створено новий орган – департамент охорони здоров'я, проте як орган він нічого нового не вніс (і не міг внести) в управління санітарно-епідемічною справою.

На зміну Українській Центральній Раді прийшов до влади Гетьманат Скоропадського (29 квітня – 18 грудня 1918 р). Хоча час його перебування при владі був незначним, при ньому було



створено вищий виконавчий орган, який займався виключно соціальною політикою, зокрема, 25 травня 1918 р. було створено нове Міністерство народного здоров'я й державного піклування [1, 82], що свідчить про увагу гетьманського уряду саме до соціальної галузі. Про це ж свідчить і прийняття Закону «Про зміни в існуючих законах, які викликаються утворенням Міністерства народного здоров'я й опікування» [11, арк. 1–1 зв.]. У ньому було зазначено, що відповідно до підготовленого статуту Міністерство народного здоров'я й опікування займає місце вищого керуючого органу. До його компетенції входило вирішення всіх справ щодо охорони народного здоров'я й піклування в різних галузях державного та громадського управління. Відповідно в ньому зазначалося, що всі медико-санітарні та піклувальні громадські та приватні інституції відтепер перебувають у межах повноважень Міністерства народного здоров'я й опікування і всі без винятків розпорядження уряду відносно цих інституцій проходять через Міністерство народного здоров'я й опікування [11, арк. 1]. На чолі Міністерства народного здоров'я й державного піклування з травня 1918 р. та впродовж усього існування Гетьманату і всіх змін уряду був В. Ю. Любинський (про це свідчить наказ № 1 [8]).

Згідно з наказом Міністерства народного здоров'я й державного піклування від 7 липня 1918 р. було затверджено штат міністерства в кількості 50 осіб [20, арк. 8–9 зв.], який згодом розширився до 498 осіб [21, арк. 14].

Незабаром до складу Міністерства народного здоров'я було передано ряд установ, підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ, зокрема Головну медично-санітарну управу і Департамент державного опікування. Це стало приводом для того, щоб Рада Міністрів 24 травня 1918 р. прийняла спеціальну ухвалу, у якій говорилося, що Головна медично-санітарна управа і Департамент державного опікування Міністерства внутрішніх справ, а також всі підлеглі їм державні інституції переходять з-під відомства Міністерства внутрішніх справ до Міністерства народного здоров'я й опікування [3]. У складі Міністерства народного здоров'я й опікування були створені департаменти, які своєю діяльністю охоплювали основні

функціональні напрями управління. Директором Санітарного департаменту згідно з наказом міністра від 8 травня 1918 р. призначається «член ради Головної медично-санітарної управи д-р медицини О. Корчак-Чепурківський» [2]. Наприкінці червня 1918 р. міністерська комісія обговорювала питання про реформування лікарських управлінь. Це було закріплено в наказі № 7 по Міністерству народного здоров'я й опікування від 27 червня 1918 р., який був підписаний міністром В. Ю. Любинським [7]. У параграфі першому наказу вказувалося, що при міністерстві створена комісія, яка складалася з 12 осіб. Серед них голова комісії В. О. Кір'янов та два представники санітарного департаменту – директор О. В. Корчак-Чепурківський і віце-директор В. В. Удовенко, а також директор департаменту лікарської допомоги Б. М. Матюшенко, завідувач санітарно-технічного відділу О. А. Земляніцин, завідувач фармацевтичного відділу Л. К. Марейніс, представник відділу судової медицини В. З. Левицький, директор департаменту опікування Ю. Ю. Вітте, юрисконсульт міністерства В. В. Уляницький та ін. На цю комісію було покладено обов'язок розробити законодавчі проекти державотворчого характеру, спрямовані на створення належної національної системи охорони здоров'я. У зв'язку із цим слід згадати, що гетьманський уряд, очолюваний Ф. Лизогубом, 2 червня 1918 р. прийняв спеціальний закон «Про порядок підготовки, проходження і оприлюднення документів в Українській Державі» [12]. Уряд не зупинився на цьому, прагнучи запозичити також досвід законодавства зарубіжних країн. Так, на засіданні комісії було обговорено французький закон «Про охорону народного здоров'я» від 15 лютого 1902 р. та вирішено використати статтю 9 цього закону, в якій ішлося про примусове оздоровлення міст [9].

У розглядуваний період в Українській державі склалася складна епідемічна ситуація, яка погіршувалася під впливом внутрішніх негативних чинників. Після підписання Брестського мирного договору Україна стала транзитною територією, через яку проходила велика кількість людей. Уже на початку травня 1918 р. майже всі губернії були охоплені епідеміями тифу, віспи, кору, скарлатини та дизентерії. Існувала також загроза зане-

сення чуми з чорноморських портів [4, с. 114]. В архівних документах часто згадується така нагальна проблема, як боротьба із холерою, що стрімко поширювалася територією України. Кабінетом Міністрів було ухвалено постанову про асигнування коштів на боротьбу з холерою, у 1918 р. виділено аванс у розмірі 1 млн крб [15, арк. 1, 4]. Міністр В. Любинський зазначав, що холера на території України поширилася з поверненням біженців і переважно в прикордонних районах, тому саме тим районам необхідно виділити найбільшу суму коштів [15, арк. 2, зв. 3]. Він надав Кабінету Міністрів статистичні дані, які показували динаміку збільшення кількості хворих на холеру в Українській державі за два з половиною місяці (липень, серпень, до 12 вересня) 1918 р. (див. таблицю) [15].

#### Ситуація із захворюванням на холеру в Україні у 1918 р.

Місяць	Кількість хворих	Кількість померлих	Кількість заражених
Липень	319	103	36
Серпень	801	345	169
Вересень	1120	448	205

Попри вжиті заходи хвороба продовжувала поширюватися і 29 листопада 1918 р. Рада Міністрів ухвалила нову постанову про асигнування ще 1 млн крб на боротьбу з холерою [6, с. 360].

На засіданні Міністерства було прийнято рішення створити Головну санітарну раду. На підставі доповіді Корчака-Чепурківського був розроблений законопроект «Положення про Головну Санітарну Раду», виданий 14 серпня 1918 р. Основні пункти цього документа: «1. Основне завдання Головної Санітарної Ради полягає в налагодженні тісних зв'язків і взаємодії між міністерством і земськими та міськими громадськими закладами. 2. На Головну Санітарну Раду покладається: а) обговорення законодавчих пропозицій і заходів медично-санітарного характеру, що стосуються діяльності та інтересів місцевих самоврядних організацій; б) розгляд і обговорення загально-

державних кошторисів з лікувально-санітарних заходів, пов'язаних з місцевим самоуправлінням; в) розгляд медично-санітарного законодавства місцевих громадських організацій і управлінь. 3. Головна Санітарна Рада працює під головуванням Міністра Народного Здоров'я або його заступника. До її складу входять: директори та віце-директори департаментів міністерства – санітарного, лікувального і опікування, а також: а) начальник статистичного відділу; б) голова і члени Медичної ради (за її вибором); в) завідувачі санітарної частини шляхів сполучення, закладів народної освіти, військових і морських відомств; г) представник Міністерства фінансів; д) представник місцевих самоуправлінь Міністерства внутрішніх справ; е) завідувач ветеринарної частини Міністерства землеробства; є) губернські уповноважені Міністерства народного здоров'я; ж) по одному представнику від санітарних бюро губернських земств і міст, виділених в особливій губернській земській одиниці. 4. Головній Санітарній Раді для попередньої розробки підлеглих їй розгляду справ надається право створювати зі складу своїх членів комісії. 5. Головна Санітарна Рада скликається Міністерством двічі на рік. 6. У проміжках між сесіями Ради для вирішення поточних медико-санітарних потреб на місцях періодично (по мірі необхідності) скликаються наради представників губернських санітарних організацій» [10].

Українська держава від попередньої влади успадкувала досить слабку організацію санітарного обслуговування населення.

Міністерство народного здоров'я та опікування мало підготувати статут своєї установи, який зобов'язаний був урегулювати питання у сфері охорони здоров'я, тому що законодавче забезпечення того періоду не відповідало потребам та запитам того часу та вимагало негайного перегляду. У цьому документі також мали бути окреслені повноваження та завдання Міністерства. Відповідно до модернізованого статуту були поставлені такі завдання: «а) покращення рівня соціального забезпечення найбідніших верств населення; б) поліпшення якості медичного обслуговування; в) ліквідація епідемій; г) санітарна просвіта населення; д) допомога військовополоненим, біженцям». Особлива увага приділялася такому контингенту, як бі-

женці, військовополонені, які потребували особливих витрат на утримання у карантинних, пропускних та медичних пунктах (а це не менше трьох місяців). Уряд виділив на цю справу 2 млн карбованців [10, арк. 5].

Як бачимо, Міністерство народного здоров'я та опікування за час свого існування не лише створило та розбудувало галузь охорони здоров'я та соціальної опіки, але й визначило конкретні напрями її реалізації. Не менш важливою була і фінансова підтримка Ради Міністрів у здійсненні профілактичних засобів при попередженні різних інфекційних хвороб. Попри те, що повністю ліквідувати епідемію холери, віспи, іспанки – вірусного грипу та тифу за правління П. Скоропадського та його уряду не вдалося, заходи, які були вжиті органами влади, місцевого самоврядування та охорони здоров'я, дозволили значною мірою локалізувати небезпечні джерела захворювань та не допустити їх глобального розповсюдження в Українській державі. Урядом та Міністерством на чолі з В. Любинським були вжиті всі можливі на той час заходи для попередження та зупинення хвороб, а також надання досить кваліфікованої медичної допомоги вже інфікованому населенню. Саме в період Гетьманату уряд брав активну участь у вирішенні епідеміологічних проблем, що, у свою чергу, мало загальнодержавне значення.

Значним здобутком Гетьманату було створення Міністерства народного здоров'я й державного опікування, що давало змогу зосередити всі проблеми, пов'язані з державною опікою і соціальною роботою, в одному міністерстві, де вони детально аналізувалися, і на підставі цього були прийняті відповідні заходи. Слід зазначити, що політика в період Гетьманату була досить стабільною та послідовною.

Директорія, яка прийшла до влади у грудні 1918 р., відновила Українську Народну Республіку (УНР), але не відмінила створену при гетьманському режимі систему охорони здоров'я, і напрацьовані її представниками законопроекти та нормативно-правові акти продовжували діяти і за часів Директорії. Незначні поправки були внесені в деякі нормативно-правові акти, але вони стосувалися не санітарної справи, а лише зміни політичних сил. З приходом до влади Директорії (УНР) Міністерство на-

родного здоров'я було збережене, але з незначно зміненою його структурою. Про це свідчить наказ нового уряду від 26 грудня 1918 р., в якому на місце міністра народного здоров'я був призначений Б. П. Матюшенко [19, арк. 2]. Що ж до складу Міністерства народного здоров'я й опікування, то відповідно до Статуту міністерства [17, арк. 4–30, 18, арк. 1–14] до його складу входили: міністр, товариш міністра, Рада міністра, члени Ради міністра, департаменти (до складу кожного департаменту входили віце-директор департаменту, начальники відділів та інші урядовці штату).

14 січня 1919 р. Урядом Директорії був виданий наказ по Міністерству народного здоров'я й опікування, відповідно до якого всі урядовці відомств, як у центральних урядових інституціях, так і на місцях, призначені за часів гетьманщини, негайно мали бути звільнені зі своїх посад. Архівні документи свідчать, що цим законом передбачалося перепризначення деяких з них тільки за спеціальними доповідями відповідних начальників та за умови рекомендації їх громадськими організаціями чи відомими громадянами [14, арк. 1].

Державні медико-санітарні установи УНР у санітарно-епідеміологічній роботі спрямовували свої сили на об'єднання всіх місцевих українських санітарних організацій, а також на розв'язання питань реабілітації військових сил та медичних санітарних установ і використання їх для мирних потреб, насамперед для ліквідації збитків, завданих народному здоров'ю війною. На засіданні Директорії 23 січня 1919 р. була звернена увага на роботу санітарного департаменту Міністерства народного здоров'я. До нього, як і міністерства в цілому, висувалася вимога необхідності вжиття відповідних заходів щодо припинення епідемії висипного тифу, випадки якого були зареєстровані в Києві [13].

Можна зазначити, що в період і Центральної Ради, і гетьманської Української Держави, і Директорії державні органи прагнули вирішувати проблему охорони здоров'я як пріоритетний та важливий напрям національного державотворення.

Отже, законодавча база періоду 1917–1921 рр. у своїй основі ґрунтувалась на законодавстві Російської імперії, але з вне-

сенням до нього поправок, зумовлених цим історичним проміжком часу. Здійснювалися як певні якісні, так і кількісні перетворення санітарного законодавства, а також його незначні трансформації в окремих галузях, спрямовані на створення стійкого та дієвого законодавства.

### Список використаних джерел

1. Державний архів Харківської області (Держархів Харківської обл.). – Ф. 304. – Оп. 1. – Спр. 3458. – Арк. 56.
2. Держ. вісн. – 1918. – № 6.
3. Держ. вісн. – 1918. – № 8.
4. Жванко, Л. Уряд Павла Скоропадського і спроба подолання епідемії серед населення та біженців [Текст] / Л. Жванко // Київська старовина : наук. іст.-філол. журн. – 2005. – Листоп.-груд. – № 6 (366). – С. 112–134.
5. Радиш, Я. Державне регулювання суспільних відносин у галузі охорони здоров'я України: історичні та правові аспекти [Текст] / Я. Радиш, Н. Мезенцева, Л. Буравльов // Доктрина медичного права. – 2008. – № 2. – С. 26–37.
6. Україна: Хроніка XX століття [Текст] : довідк. вид. Рік 1918 / авт. кол.: О. Андрощук, О. Бажан, Г. Басара, Н. Барановська, О. Бойко та ін. – К., 2005. – 402 с.
7. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1035. – Оп. 1. – Спр. 6 – Арк. 7.
8. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1035. – Оп. 1. – Спр. 6. – Арк. 30.
9. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1035. – Оп. 1. – Спр. 18. – Арк. 93.
10. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1035. – Оп. 1. – Спр. 18. – Арк. 135.
11. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1035. – Оп. 1. – Спр. 24. – Арк. 13.
12. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1035. – Оп. 1. – Спр. 79. – Арк. 11.
13. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1035. – Оп. 1. – Спр. 168. – Арк. 46.
14. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1036. – Оп. 1. – Спр. 116. – Арк. 9.
15. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 168. – Арк. 4.
16. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1064. – Оп. 1. – Спр. 225. – Арк. 6.

17. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1064. – Оп. 3. – Спр. 8. – Арк. 36.
18. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1064. – Оп. 4. – Спр. 1. – Арк. 17.
19. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 1429. – Оп. 2. – Спр. 1. – Арк. 63.
20. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 3325. – Оп. 1. – Спр. 6. – Арк. 108.
21. Центр. держ. архів вищ. органів влади та упр. України. – Ф. 3325. – Оп. 1. – Спр. 242. – Арк. 26.

*Стаття надійшла 28 лютого 2014 р.*

**С. Л. Гоцуляк**

**Организационное обеспечение санитарного дела  
в Украине в период 1917–1921 гг.**

*В статье рассматриваются проблемы санитарного дела в Украине в период правления Центральной Рады, Гетьманата П. Скоропадского, Директории, их влияние на преобразование и совершенствование санитарно-эпидемиологического дела. Также делается акцент на участие правительств в борьбе с эпидемиями путем выделения средств для эффективных мероприятий.*

**Ключевые слова:** *Министерство народного здоровья и опекунства, санитарное дело, эпидемические болезни.*

**S. L. Gotsuliak**

**On the organizational maintenance of the sanitary issues  
in Ukraine (1917–1921)**

*The relevance of this paper is caused by the detailed analysis of the documents and materials of the national liberation struggle in Ukraine – the period of the UNR Central Council (the Tsentralna Rada), the Hetmanate Skoropadskogo, the Directorate, and their activity in the legislative provision of the sanitary affairs. Novelty of the study is in the fact that the documents concerning legislative regulation of the sanitary issues were analyzed and distinguished from the medical field.*

*The investigation of the problem is insufficient, a big quantity of the researches touches just the medical sphere. Among the scholars who mentioned sanitary-epidemic legislation can be distinguishes such as: V. U. Lyubinskiy,*



*A. Korczak-Chepurkivskyy, R. Osinchuk, A. Vlodek, L. M. Zhvanko, O. O. Kolosova, O. Pshenyshna, Ja. Radysh, N. Myenyentseva, L. Buravlov.*

*The aim of the the paper is the comprehensive research of the legal regulation of sanitary-epidemic issues, its transformation and improvement during the period 1917–1921.*

*The main statement of the study. The development and formation of social policy during the rule of the national governments of 1917–1921 were analyzed. The social protection and care took place in the times of the Russian Empire and a certain period after its breakup, the legal provisions were not cancelled in Ukraine by the national governments, especially during the period of the UNR Central Council. After the ineffective actions of the Central Council, the significant achievement of the Hetmanate has been the creation of the State Ministry of Public Health and Care, which made it possible to concentrate all problems connected with public care and social work in a ministry, to consider them in details and to take appropriate actions. Consequently, the policy of this government has been more stable in contrast to the UNR Central Rada and further to the Directorate. Actually, the Directorate social policy hadn't the significant effect, that was mainly due to external, rather than to the internal circumstances.*

*It was least implemented, first of all, because of the unstable internal political conditions (repeated changes of the government, military action). However, we can not ignore the fact that all Ukrainian national governments of 1917–1921 attempted to develop their own system of the higher and subordinate social security authorities. It was established the adequate legislative framework provided by the the appropriate legal acts and regulations.*

*Conclusions. Summarizing the research, it is possible to make a conclusion that the legal framework during the period of 1917–1921 was based on the Russian Empire legislation (with emendments which due to that historical period). There were certain qualitative and quantitative transformation of the sanitary legislation as well as the insignificant transformation in certain medical fields, aimed at establishing the sustainable and efficient legislation.*

*This paper deals with the period of the national liberation struggle in Ukraine (1917–1921). The author examines the impact of the UNR Central Council, the Hetmanate Skoropadskogo and the Directorate on the transformation and improvement of the sanitary-epidemic field. The attention is focused on the participation of the governments in dealing with the epidemics through the provision of funds for the more effective measures.*

**Keywords:** *the Ministry of Public Health and Care, sanitary issue, epidemic diseases.*

---

**А. В. Ковач**, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## **Особливості управління інноваційними процесами на підприємстві**

---

*У статті розглянуто правові особливості управління інноваційними процесами на підприємстві, розробку стратегічного управління інноваційною діяльністю на підприємстві. Проведено аналіз інноваційної діяльності на підприємствах України, принципів та стратегії управління інноваційною діяльністю на підприємстві. Досліджено процес впровадження стратегічного управління інноваційною діяльністю, вдосконалено механізм функціонування інноваційного процесу в діяльності підприємств. Доведено, що при вирішенні ефективності інноваційного потенціалу рівень інноваційності підприємства залежить від наявності розвитку зовнішнього середовища.*

**Ключові слова:** *інноваційний процес, інноваційний розвиток, інноваційна діяльність, управління інноваціями, інноваційний процес на підприємстві, моделі розвитку інновацій.*

Стрімкий розвиток науково-технічного прогресу, що відбувається на світовому ринку, має свій особливий вплив на сутність усіх економічних та юридичних процесів на підприємстві. Перехід української економіки до ринкових умов функціонування супроводжується зростаючим науково-технічним і технологічним відставанням від індустріально розвинених країн, але вітчизняний народногосподарчий комплекс має для

розвитку достатній науковий і технічний потенціал. Один із основних недоліків у розвитку інноваційної сфери підприємств полягає у відсутності ефективної методики управління зазначеними процесами, що відповідала б національним особливостям та забезпечувала ефективний розвиток інноваційного потенціалу підприємства. Ефективна дієва система управління інноваційною діяльністю необхідна не тільки для суб'єктів господарської діяльності, що тільки створюються, але перш за все для вже діючих.

Важливість інноваційного розвитку для сучасної економіки України переоцінити неможливо. Адже саме завдяки інноваціям повинно бути досягнуто економічне зростання вже в найближчій перспективі. Управління інноваційними процесами на підприємстві розглядали у своїх наукових працях А. П. Дука, В. М. Гунін, І. І. Глушенко, А. І. Орлов, А. В. Тичинський, П. С. Харів та ін.

Метою дослідження є розробка системи стратегічного управління інноваційною діяльністю на підприємстві. Відповідно до поставленої мети сформовані такі завдання:

проаналізувати інноваційну діяльність на підприємствах України;

проаналізувати принципи та стратегію управління інноваційною діяльністю на підприємстві;

дослідити та оцінити процес впровадження стратегічного управління інноваційною діяльністю.

На початку інноваційного процесу проводяться науково-дослідні роботи (НДР), які можна розглядати як перший етап і наукову підготовку виробництва. НДР виконуються в науково-дослідних підрозділах підприємства, у науково-дослідних інститутах, науково-технічних організаціях промисловості, інжинірингових компаніях, вищих навчальних закладах, некомерційних організаціях персоналом високої наукової кваліфікації.

Фундаментальні науково-дослідні роботи – це базис всіх інноваційних процесів, генератор ідей, джерело нових знань. Вони спрямовані на:

поповнення новими ідеями різних галузей науки;

виявлення, вивчення і систематизацію об'єктивних явищ і закономірностей.

Фундаментальні дослідження можуть бути теоретичними і пошуковими.

Фінансування фундаментальних НДР здійснюється в основному з державного бюджету на безповоротній основі (за державними науково-технічними програмами) на умовах конкурсу.

На другому етапі інноваційного процесу проводяться прикладні НДР, які мають на меті:

- дослідження сфер найефективнішого використання результатів фундаментальних досліджень;

- висунення науково-технічних ідей щодо матеріалізації наукових теоретичних знань і відкриттів;

- вивчення найраціональніших шляхів використання технічних рішень у певних галузях;

- оцінку їх технічної здійсненності;

- прогнозування шляхів розвитку науки і техніки тощо.

На основі прикладних досліджень розробляються технічні завдання на проектування, технічні умови, інструкції, стандарти, нормативи, забезпечуючи можливості створення конкретних продуктів, виробів.

При вкладенні засобів у проведення прикладних НДР виникає ризик втрат (ризикоінвестиції).

Прикладні дослідження фінансуються як за рахунок засобів державного бюджету, так і за рахунок засобів окремих замовників.

Третім етапом інноваційного процесу є проведення дослідно-конструкторських робіт (ДКР), які є процесом практичного втілення ідей в технічну документацію і дослідний прототип нового продукту, матеріалу, технології.

Основні етапи ДКР такі:

- розробка конструкторської документації;

- ескізно-технічне проектування, створення і випробування дослідної установки;

- виробництво і випробування дослідної партії продукції;

- розробка технологічного регламенту;

- визначення техніко-економічних показників технології, що розробляється [2, с. 230].

У процесі ДКР обов'язково доповнюються технологічними, організаційними, будівельними розробками і проектами.

ДКР проводяться як у спеціалізованих лабораторіях вузів, у КБ, державних наукових центрах, галузевих НДІ, на дослідних заводах, у науково-виробничих об'єднаннях (НВО), так і в науково-виробничих підрозділах великих промислових організацій.

ДКР – найбільш капіталомісткі розробки, фінансування яких приблизно на 95% здійснюється власними засобами промислових організацій. Інвестиції в ДКР мають ризиковий характер.

Результатами інноваційної діяльності, отриманими на етапах науково-дослідних та дослідно-конструкторських розробок (НДДКР), є нові науково-технічні знання, розповсюдження яких відбувається шляхом трансферу знань.

Трансфер знань здійснюється в одній з двох форм:

комерціалізація – це елемент трансферу, при якому споживач (покупець) виплачує винагороду власнику технології в розмірах, що визначаються взаємоузгодженими договірними умовами;

дифузія науково-технічних знань – це некомерційний елемент трансферу науково-технічних досягнень.

Якщо розроблену новинку планують упроваджувати у виробництво на підприємстві, то настає четвертий етап інноваційного процесу – підготовка виробництва, яка передбачає: конструкторську підготовку виробництва, метою якої є проектування і створення дослідного зразка майбутньої новинки, його випробування і знайдення принципових технічних рішень; технологічну підготовку виробництва, у ході якої створюється матеріальна база випуску новинки; організаційну підготовку виробництва, яка викликана необхідністю проведення підготовчих заходів щодо перебудови виробничих процесів.

У підготовці виробництва беруть участь практично всі служби підприємства. При підготовці виробництва потрібні значні інвестиції, які все ще мають ризиковий характер [1, с. 414].

Усі зазначені етапи інноваційного процесу називаються підготовчими, в їх процесі формують новий продукт (матеріал,

виріб, технологію), його якість, технічний рівень, прогресивність.

П'ятий етап інноваційного процесу полягає в освоєнні виробництва, яке включає:

запуск у виробництво настановної серії;

проведення кваліфікаційних випробувань виробів настановної серії;

маркетингове тестування виробів;

доробку і коректування технологічної й іншої документації.

На шостому етапі інноваційного процесу після завершення робіт по підготовці виробництва відбувається вихід підприємства на потужність і виробництво створеної продукції відповідно до портфеля замовлень.

Основним джерелом фінансування є власні, позикові і привернуті засоби підприємств. Якщо створені нові продукти дозволяють організувати виробництво нової продукції, що не має зарубіжних аналогів, або такої, що заміщає імпорتنі товари, то держава бере часткову участь у фінансуванні цих робіт.

Сьомий етап інноваційного процесу полягає в розповсюдженні (реалізації) інновації на ринку відповідно до фаз життєвих циклів. Результат цього етапу – формування споживчого ринку для інновації. Витрати на організацію виробництва і збуту звичайно набагато перевищують витрати на пошук рішення.

Восьмий етап інноваційного процесу – це споживання або експлуатація інновації замовником. Включає роботи із сервісного обслуговування, відновлення й утилізації інновації. Результатом даного етапу є задоволення існуючих потреб і формування нових.

Повністю всі вказані етапи інноваційний процес проходить, як правило, тільки у разі значних якісних інноваційних змін.

Інноваційна політика забезпечує реалізацію стратегічних цілей підприємства з урахуванням його наявних і потенційних ресурсних можливостей та з огляду на ринкову ситуацію. Вона спрямована на досягнення цілей підприємства і створення механізмів їх реалізації. Щоб вирішити ці завдання, вона повинна, по-перше, мати стратегічний характер; по-друге, бути нерозривно пов'язаною з ринковою ситуацією; по-третє, урахувати

ресурсні можливості підприємства; по-четверте, ґрунтуватись на системному і цілеспрямованому підході до її формування; по-п'яте, забезпечувати неперервність і комплексність інноваційної діяльності підприємства, охоплення нею всіх внутрішніх елементів; по-шосте, забезпечувати нерозривність інноваційної політики і сучасних досягнень науково-технічного прогресу.

Інноваційна політика є частиною загальної політики підприємства, яка регламентує взаємодію науково-технічної, виробничої та економічної діяльності при реалізації нововведень. Управління цією взаємодією має здійснюватися на основі певних норм і правил, які охоплюють: організаційні та правові процедури, розвиток функціональних напрямів діяльності підприємства; основні фактори та механізм реалізації інновацій; механізм коригування напрямів інноваційної діяльності [3, с. 570].

Управління інноваційною діяльністю охоплює стратегічні та оперативні аспекти і має бути, з одного боку, націлене на створення або оперативне залучення інновацій, які забезпечуватимуть збереження і зміцнення ринкових позицій підприємства у тривалій перспективі, а з другого — на систематичну й цілеспрямовану діяльність із вдосконалення існуючих технологій, прийомів і способів виконання роботи, завдяки яким життя інновацій подовжується.

Стратегічне управління інноваційною діяльністю націлене на реалізацію масштабних інноваційних проєктів та визначає основні напрями науково-технічної і виробничої діяльності підприємства у сферах розроблення і впровадження нової продукції, залучення у виробничу діяльність нових ресурсів і технологій, освоєння нових методів організації виробництва. Для реалізації цих завдань необхідно розробляти плани і програми інноваційної діяльності; здійснювати обґрунтування проєктів створення нових продуктів; розробляти ефективні організаційні форми управління; керувати ресурсним забезпеченням інноваційних програм та проєктів. Плани і програми інноваційної діяльності складають на основі ретельного вивчення таких чинників зовнішнього середовища, як економічні, науково-технологічні, демографічні, екологічні, рівень конкуренції в галузі

тощо. Водночас оцінюють реальні можливості підприємства щодо інвестування інноваційних проектів, оскільки їх реалізація передбачає значні інвестиції, пов'язані зі зміною техніко-технологічної бази.

Оперативне управління інноваційною діяльністю підприємства полягає у складанні календарних планів-графіків виконання робіт і контролюванні їх виконання; вивченні економічних, організаційно-управлінських, соціально-психологічних факторів, що впливають на здатність фірми здійснювати інноваційну діяльність; розробленні ефективних форм організації інноваційної діяльності. Воно передбачає розроблення системи стимулювання з метою заохочення ініціативи, участі в інноваційних змінах, обговоренні проблем, що виникають у процесі впровадження інновації, тощо. Ефективна система стимулювання інноваційної діяльності забезпечує зміщення акцентів у системі мотивації персоналу: від простої соціалізації і прагнення задовольнити матеріальні процеси – до реалізації власних здібностей через участь у проекті, здобуття визнання завдяки його успішному впровадженню тощо. Активне залучення до інноваційної діяльності працівників підприємства підвищує потенціал його розвитку, створює нові інноваційні можливості, оскільки впровадження нових ідей здійснюється не під тиском вищого керівництва, а на основі розуміння можливості і за безпосередньої участі у генеруванні ідей та створенні нового всього персоналу [9, с. 189].

До стратегічних аспектів управління інноваційною діяльністю підприємств роздрібної торгівлі віднесемо: залучення нових (вітчизняних) джерел постачання товарів; освоєння нових методів організації праці та формування торгово-технологічного процесу; пропонування споживачам товарів із покращеними властивостями (без ГМО, екологічно безпечних тощо). Відповідно оперативними аспектами управління інноваційною діяльністю підприємств роздрібної торгівлі є: оперативне планування структури роздрібного товарообороту; розробка системи стимулювання збуту; розробка системи стимулювання інновацій.



Стратегічні аспекти управління інноваційною діяльністю закладів ресторанного господарства передбачають: розробку і впровадження нового продукту (страв, послуг); залучення нових продовольчих ресурсів і сировини; освоєння нових методів організації праці в усіх підсистемах закладу ресторанного господарства. До оперативних аспектів управління інноваційною діяльністю закладів ресторанного господарства віднесемо: оперативне календарне планування виробничо-торговельної діяльності закладу ресторанного господарства; розробку системи залучення споживачів продукції закладу в умовах падіння купівельної спроможності населення; розробку системи стимулювання.

В Україні до початку економічної кризи об'єктом управління у закладах ресторанного господарства був стабільний виробничий та торгово-технологічний процес у підприємствах роздрібною торгівлі. Інноваційні процеси в цей період мали короткостроковий локальний характер. Однак нові економічні умови, що склалися сьогодні, вимагають інтенсивної інноваційної діяльності, підвищення уваги до ефективності організації досліджень і розробок, організації нововведень, зниження інноваційних ризиків. У діяльності організації на всіх стадіях життєвого циклу продукції поєднуються стабільний та інноваційний процеси. Вони взаємодоповнюють один одного: стабільний процес визначає інноваційні завдання, а результати інноваційної діяльності реалізуються у стабільному процесі діяльності [8, с. 3–26].

Формування ефективних організаційних форм управління інноваціями підвищує чутливість підприємства до змін і його здатність гнучко переналагоджуватися, реагуючи на сигнали зовнішнього середовища. Такі структурні утворення можуть бути вкраплені у звичайну механістичну структуру і бути постійними центрами ініціювання змін; можуть утворюватися спонтанно у формі внутрішнього підприємництва чи формуватися у вигляді організаційних штабів. Вибір організаційних форм реалізації нововведень залежить від ступеня мінливості ринку, на якому працює фірма: за високої мінливості використовують адаптивні структури (проектна і матрична), за низької – спеці-

альні підрозділи, які працюють на перспективу, або штаби, коли інноваційний проект вступає у стадію реалізації.

Управління інноваційною діяльністю є невід'ємною частиною виробничо-господарської діяльності підприємства, яка несе в собі імпульс розвитку, ґрунтуючись на нових підходах до вирішення звичних виробничих завдань. Оптимальне поєднання виробничої та інноваційної діяльності дає змогу не лише постійно вдосконалювати виробничий процес і продукцію, а й діяти на випередження, виявляти нові перспективні напрями чи форми бізнесу, диверсифікувати діяльність з метою задоволення нових суспільних потреб.

Оцінка сучасного стану стратегічного управління свідчить про те, що більшість підприємств не приділяють особливої уваги власним інноваційним стратегіям. Для вирішення окремих питань цієї проблеми було вдосконалено механізм функціонування інноваційного менеджменту в структурі стратегічного управління за допомогою побудови механізму його реалізації, що встановлює динамічну відповідність між інноваційним та іншими напрямками діяльності підприємства і дозволяє таким чином підвищити ієрархічний статус інноваційного менеджменту.

Доведено, що при вирішенні завдання оцінки ефективності загальної стратегії необхідно враховувати рівень інноваційності підприємства, виходячи з відповідності його перспективного розвитку наявному інноваційному потенціалу та беручи до уваги особливості розробленої моделі, яка, на відміну від критеріїв ефективності загальної стратегії підприємства, що визначаються станом та факторами розвитку зовнішнього середовища, зорієнтована власне на стан підприємства у зовнішньому середовищі.

#### Список використаних джерел

1. Ансофф, И. Новая корпоративная стратегия [Текст] : [пер. с англ.] / И. Ансофф, Э. Дж. Макдоннелл ; пер. С. Жильцов. – СПб. : Питер Ком, 1999. – 414 с.
2. Баринов, В. А. Экономика фирмы: стратегическое планирование [Текст] : учеб. пособие / В. А. Баринов. – М. : КноРус, 2005. – 230 с.

3. Винокуров, В. А. Организация стратегического управления на предприятии [Текст] : учебник / В. А. Винокуров. — М. : ЗАО «Центр экономики и маркетинга», 2006. — 570 с.
4. Гунин, В. Н. Управление инновациями [Текст] / В. Н. Гунин, В. П. Баранчев и др. — М., 2000.
5. Глушенко, И. И. Система стратегического управления инновационной деятельности [Текст] : монография / И. И. Глушенко. — г. Железнодорожный (Моск. обл.) : ООО НПУ «Крылья», 2006. — 356 с.
6. Дука, А. П. Теорія та практика інвестиційної діяльності. Інвестування [Текст] : навч. посіб. / А. П. Дука. — К. : Каравела, 2007. — 432 с.
7. Про інноваційну діяльність [Текст] : Закон України № 40-IV від 04.07.2002 // Голос України. — 2002. — 9 серп. — С. 10.
8. Орлов, А. И. Современные подходы к управлению инновациями и инвестициями [Текст] / А. И. Орлов, Л. А. Орлова // Экономика XXI века. — 2002. — № 12. — С. 3–26.
9. Тычинский, А. В. Управление инновационной деятельностью компаний: современные подходы, алгоритмы, опыт [Текст] / А. В. Тычинский. — Таганрог : Изд-во ТТИЮФУ, 2009. — 189 с.
10. Харів, П. С. Інноваційна діяльність підприємства та економічна оцінка інноваційних процесів [Текст] / П. С. Харів. — Тернопіль : Екон. думка, 2003. — 326 с.

*Стаття надійшла 4 березня 2014 р.*

**А. В. Ковач**

### **Особенности управления инновационными процессами на предприятии**

*Рассмотрены правовые особенности управления инновационными процессами на предприятии, разработка стратегического управления инновационной деятельностью на предприятии. Проведен анализ инновационной деятельности на предприятиях Украины, принципов и стратегии управления инновационной деятельностью на предприятии. Исследован процесс внедрения стратегического управления инновационной деятельностью, усовершенствован механизм функционирования инновационного процесса в деятельности предприятий. Доказано, что при решении эффективности инновационного потенциала уровень инновационности предприятия зависит от наличия развития внешней среды. Управление инновационной деятельностью охватывает стратегические и оператив-*

ные аспекты и должно быть, с одной стороны, нацелено на создание или оперативное привлечение инноваций, обеспечивающих сохранение и укрепление рыночных позиций предприятия в долгосрочной перспективе, а с другой – на систематическую и целенаправленную деятельность по совершенствованию существующих технологий, приемов и способов выполнения работы, благодаря которым жизнь инноваций увеличивается.

**Ключевые слова:** инновационный процесс, инновационное развитие, инновационная деятельность, управление инновациями, инновационный процесс на предприятии, модели развития инноваций.

A. V. Kovach

### Features management of innovation processes in enterprises

*Considered legal features of innovative process management in the enterprise, development of strategic management of innovation in the enterprise. The analysis of innovation in enterprises of Ukraine, principles and strategies of innovation management in the enterprise. The process of implementation of the strategic management of innovation. Mechanism has been improved functioning of the innovation process in enterprises. Proved that in deciding the effectiveness of innovative potential, the level of innovation of the enterprise depends on the availability of the development of the environment. Innovation management also covers the strategic and operational aspects should be, on the one hand, is aimed at creating or rapidly brought innovation, ensuring the preservation and strengthening of the market position of the enterprise in the long term, and on the other – on a systematic and focused efforts on the improvement of existing technologies, techniques and methods of performance by which the life of innovation increases.*

*It should be noted that innovation policy is part of the overall enterprise policy, which regulates the interaction of scientific, technical, industrial and economic activities in the implementation of innovations. Managing this interaction should be based on certain rules and regulations that include: organizational and legal procedures, the development of the functional areas of the company; main factors and mechanisms of implementation of innovations; adjustment mechanism of innovation activities.*

*Strategic innovation management is aimed at implementing large-scale innovative projects and defines the main directions of scientific-technical and*

*production activity in the areas of development and introduction of new products, engaging in productive activities and resources for new technologies, development of new methods of production. To realize these objectives, it is necessary to develop plans and programs of innovation; implement study projects of new products; develop effective organizational forms of management; manage resource providing innovative programs and projects.*

**Keywords:** *innovation process, innovative development, innovation, innovation management, innovation process in the enterprise, development model innovation.*

УДК 340.5:343.3/.7(470+571)+(479.24)

---

*Айну́р Джебраи́л гызы Усубова*, аспирантка  
кафедры уголовного права и криминологии  
Бакинского государственного университета  
(Азербайджан)

## **Некоторые вопросы совершенствования уголовного законодательства Азербайджанской Республики и Российской Федерации о посягательствах на культурные ценности (сравнительный аспект)**

---

*В статье рассматриваются вопросы совершенствования уголовного законодательства Азербайджанской Республики и Российской Федерации, регламентирующего ответственность за посягательства на культурные ценности. Вносятся отдельные предложения по его дополнению и совершенствованию.*

**Ключевые слова:** культурные ценности, уголовная ответственность, хищение, уничтожение, повреждение.

Культурные ценности, создаваемые человечеством на протяжении веков, воплощают все аспекты исторического, нравственного и культурного становления и развития общества, являются неповторимым культурным наследием и показателем уровня духовного развития народов. В наше время эти ценности превратились в одно из надежных средств капиталовложений, поскольку на них не влияют ни инфляция, ни девальвация, а с течением времени их цена только возрастает. Вот почему при-

обретение культурных ценностей представляет интерес не только для истинных коллекционеров, но и для представителей криминального мира, желающих «отмыть», материализовать свои «грязные» деньги. Рост посягательств на культурные ценности во всем мире, в том числе в Азербайджанской Республике и Российской Федерации, в последнее время обуславливается тем, что культурные ценности рассматриваются как одно из надежных средств вложения капитала. Следует отметить, что ныне в Западной Европе и в США около пятидесяти преступных группировок занимаются криминальным бизнесом по вывозу древних культурных ценностей из стран СНГ.

Официальные показатели преступлений, совершаемых против культурных ценностей в Азербайджане и России, не велики, но они не отражают существующей реальности, поскольку эти преступления отличаются высокой латентностью, что, в свою очередь, вызывает общественное недовольство. Кроме того, качественные показатели этих преступлений все время растут, способы и средства их совершения совершенствуются, они совершаются все более организованно, приобретают транснациональный характер. Преступления, совершаемые против ценностей культуры, причиняют огромный материальный и моральный вред всему обществу, в результате обедняется культурное наследие народов, «отравляется» морально-психологический климат в стране, члены общества теряют веру в закон, в том числе уголовный, страдает их чувство справедливости, исчезает вера в будущее и возникает социальная напряженность в обществе.

Все отмеченное обуславливает необходимость повышения эффективности борьбы с такими преступлениями. Как известно, одним из важнейших направлений повышения эффективности борьбы с преступностью является совершенствование уголовного законодательства. При этом необходимо обратить внимание на два момента. С одной стороны, уголовное законодательство должно быть стабильным, поскольку это обеспечивает определенность и продолжительность уголовно-правового регулирования и является основой законности. С другой стороны, уголовное законодательство должно быть гибким и динамичным, учитывать происходящие в обществе изменения.

Ответственность за преступления, совершаемые против культурных ценностей, предусмотрена в четырех статьях УК Азербайджанской Республики и Российской Федерации: статьях 183 УК АР и 164 УК РФ (хищение предметов, имеющих особую ценность); ст. 206.2 УК АР (контрабанда предметов, имеющих культурную, историческую или археологическую ценность) и ч. 2 ст. 188 УК РФ (контрабанда культурных ценностей); ст. 207 УК АР (невозвращение в Азербайджанскую Республику предметов художественного, исторического и археологического достояния Азербайджанской Республики и зарубежных стран) и ст. 190 УК РФ (невозвращение на территорию Российской Федерации предметов художественного, исторического и археологического достояния народов Российской Федерации и зарубежных стран); статьях 246 УК АР и 243 УК РФ (уничтожение или повреждение памятников истории и культуры).

Как видно, в перечисленных статьях названия предметов преступления определяются по-разному, однако все они являются культурными ценностями. Понятие культурных ценностей не определяется в уголовном законодательстве ни Азербайджана, ни России. В то же время о культурных ценностях говорится в ряде международно-правовых актов, в частности Гагской конвенции «О защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта» от 14 мая 1954 г.; Конвенции ЮНЕСКО «О мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза, вывоза и передачи права собственности на культурные ценности» от 14 ноября 1970 г., а также в Законе Азербайджанской Республики «О культуре» 1998 г. и в Основах законодательства Российской Федерации о культуре 1992 г.

Нормы УК Азербайджана и России, предусматривающие ответственность за посягательства на культурные ценности, носят бланкетный характер, что требует отсылки к некоторым нормативно-правовым актам для уяснения их сути и содержания. Это обстоятельство, в свою очередь, создает трудности и проблемы, поскольку определение культурных ценностей в различных нормативно-правовых актах отличается, порой слишком размыто, а иногда вовсе противоречит друг другу.



В этой связи К. А. Булденко пишет: «Закон, в том числе законодательство о культуре в целом, отличается тем, что понятие культурных ценностей, подлежащих правовой охране, не сформулировано путем применения четкой, лаконичной отсылочной нормы на законодательном уровне» [2, с. 174].

В юридической литературе также нет единого общепринятого определения понятия культурных ценностей, что, естественно, является темой дискуссии. Вместе с тем есть авторы, считающие, что понятие «культурные ценности» само по себе достаточно понятное и не нуждается в дополнительном разъяснении [3, с. 37].

Основными признаками культурных ценностей можно считать: а) уникальность – неповторимость и единственность в своем роде, обладание исключительными, редкими художественными или иными качествами, индивидуальное изготовление вручную; б) древность – изготовление в прошлом; в) высокую материальную ценность; г) особую историческую, научную, литературную, культурную или иную ценность; д) значимость для общества и государства.

В. Г. Горбачев, В. Г. Растопчин и В. Н. Тищенко оценивают культурные ценности как особого вида ценности, способные удовлетворять научные, моральные и эстетические потребности человека, имеющие научное, мемориальное, этнографическое, художественное или иное культурное значение [4, с. 235]. О. В. Давлетшина предлагает законодательно закрепить в Уголовном кодексе следующее понятие культурных ценностей: «Культурные ценности – это предметы и объекты материального мира, взятые государством под охрану как памятники истории и культуры и духовное наследие народов России, подлежащие учету не только с позиции материальной ценности, то есть стоимости в денежном эквиваленте, но и значимости для истории, национальной культуры, а также отражающие духовное состояние и развитие как народов Российской Федерации, так и других стран» [5, с. 8].

И. Б. Афонин и Ю. Ю. Ткачев также предлагали закрепить в уголовном законодательстве понятие культурных ценностей, сформулированное ими в своих исследованиях [1, с. 7; 9, с. 9].

Полагаем, что четкое, лаконичное и конкретное определение понятия культурных ценностей необходимо закрепить в уголовном законодательстве. По нашему мнению, понятие культурных ценностей следует предусмотреть в статьях 183 УК АР и 164 УК РФ в следующей редакции: «Под культурными ценностями в статьях настоящего Кодекса понимаются объекты и предметы материального мира, являющиеся воплощением человеческой деятельности, имеющие уникальные особенности и высокую материальную и моральную ценность, а также важное историческое, научное, художественное, техническое или иное значение для общества и государства».

В связи с закреплением понятия «культурные ценности» в законе следует также унифицировать все предметы преступлений, предусмотренные в соответствующих пунктах статей 183, 207, 246, 206.2 УК АР и статей 164, 188, 190, 243 УК РФ.

Следует отметить, что вымогательство предметов, имеющих особую ценность, не менее опасно, чем любой вид хищения такого же предмета. Несмотря на это, ни УК АР, ни УК РФ не предусматривают уголовную ответственность за вымогательство предметов, имеющих особую ценность. Для сравнения укажем, что статьи 227 УК АР и 221 УК РФ предусматривают ответственность за хищение или вымогательство радиоактивных материалов, статьи 232 УК АР и 226 УК РФ говорят об ответственности за хищение или вымогательство боеприпасов, взрывчатых веществ и устройств, статьи 235 УК АР и 229 УК РФ предусматривают ответственность за хищение или вымогательство наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров. В статье 248 модельного Уголовного кодекса, регламентировавшей уголовную ответственность за хищение предметов, имеющих особую ценность, вымогательство таких предметов было предусмотрено в качестве квалифицирующего признака.

Исходя из изложенного, считаем целесообразным в статьях 183 УК АР и 164 УК РФ предусмотреть уголовную ответственность за вымогательство предметов, имеющих особую ценность, и изложить такую норму в следующей редакции:

«Статья 183. Хищение или вымогательство культурных ценностей»

Следует отметить, что И. Б. Афонин, Ю. Ю. Ткачев, А. К. Мунашов в свое время предлагали дополнить УК нормой, устанавливающей ответственность за вымогательство предметов, имеющих особую ценность.

Статьи 183 УК АР и 164 УК РФ предусматривают ответственность за хищение предметов, имеющих особую ценность, любым способом. С такой позицией вряд ли можно согласиться хотя бы на том основании, что общественная опасность хищения таких предметов путем разбоя или вымогательства гораздо выше по сравнению с другими способами хищения. Следует напомнить, что в ст. 248 модельного УК для стран СНГ хищение предметов, имеющих особую ценность, путем разбоя или вымогательства предусматривалось в качестве квалифицирующего признака. В этой связи полагаем необходимым закрепить хищение культурных ценностей путем разбоя или вымогательства в качестве квалифицирующего признака в статьях 183 УК АР и 164 УК РФ.

Среди всех преступлений против культурных ценностей, предусмотренных уголовным законодательством АР и РФ, только уничтожение или повреждение памятников истории и культуры может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности. Но ст. 246 УК АР предусматривает ответственность только за умышленное уничтожение или повреждение памятников истории и культуры. В соответствии с законодательством АР, уничтожение или повреждение памятников истории и культуры по неосторожности не влечет за собой уголовной ответственности. Кроме того, в УК АР не предусмотрена дифференциация этого преступления в зависимости от значимости предмета посягательства. В то же время ст. 243 УК РФ предусматривает такую дифференциацию, однако в данной статье не дифференцируется такое преступление по форме вины.

Некоторые исследователи-криминалисты придерживаются мнения, что уголовная ответственность за рассматриваемое преступление наступает только в случаях прямого или косвенного умысла в деяниях виновного [6, с. 347; 8, с. 76]. Другая группа авторов, например Е. В. Медведев, С. П. Щерба и С. А. Приданов, считают, что это преступление может быть совершено также и по неосторожности. Они объясняют свою

позицію случаями неосторожного уничтожения или повреждения памятников истории и культуры в результате их нецелесообразного использования [7, с. 20; 12, с. 28].

Для устранения отмеченных недостатков предлагаем дополнить ст. 246 УК АР квалифицирующим признаком «уничтожение или повреждение памятников истории и культуры, имеющих особую ценность»; Уголовный кодекс АР и Уголовный кодекс РФ целесообразно дополнить статьей, предусматривающей ответственность за уничтожение или повреждение памятников истории и культуры по неосторожности.

Полагаем, что реализация этих рекомендаций и предложений будет способствовать совершенствованию уголовного законодательства по борьбе с посягательствами на культурные ценности как в Азербайджанской Республике, так и в Российской Федерации.

#### Список використаних джерел

1. Афонин, И. Б. Уголовно-правовая охрана культурных ценностей [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И. Б. Афонин. – М., 2005.
2. Булденко, К. А. Хищение культурных ценностей и правоприменительная практика в связи с принятием УК РФ [Текст] / К. А. Булденко // материалы науч.-практ. конф. – Красноярск, 1997.
3. Вопросы охраны и использования памятников истории и культуры [Текст] : сб. науч. тр. – М., 1992.
4. Горбачев, В. Г. Культурные ценности [Текст] / В. Г. Горбачев, В. Г. Растопчин, В. Н. Тищенко. – М., 1989.
5. Давлетшина, О. В. Уголовно-правовая охрана культурных ценностей в Российской Федерации [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Давлетшина. – Ростов н/Д, 2003.
6. Комментарий к уголовному кодексу [Текст] / под ред. Ю. И. Скуратова, В. М. Лебедева. – М. : Инфра-Норма, 1997.
7. Медведев, Е. В. Уголовно-правовая охрана культурных ценностей [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Медведев. – Казань, 2003.
8. Сабитов, Т. Р. Вопросы совершенствования российского уголовного законодательства, касающегося охраны культурных ценностей [Текст] / Т. Р. Сабитов // Вестн. Челяб. ун-та. – 2001. – № 1.
9. Ткачев, Ю. Ю. Хищение предметов, имеющих особую ценность [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Ю. Ткачев. – Краснодар, 2007.

10. Уголовный кодекс Азербайджанской Республики [Текст]. – Баку : Юрид. лит., 2013.
11. Уголовный кодекс Российской Федерации [Текст]. – М., 2012.
12. Щерба, С. П. Уголовно-правовая охрана предметов и документов, имеющих историческую, научную, художественную или культурную ценность [Текст] / С. П. Щерба, С. А. Приданов. – М., 2000.

*Стаття надійшла 5 лютого 2014 р.*

### **Айнур Джебраил гизи Усубова**

#### **Деякі питання вдосконалення кримінального законодавства Азербайджанської Республіки та Російської Федерації про посягання на культурні цінності (порівняльний аспект)**

*У статті розглядаються питання вдосконалення кримінального законодавства Азербайджанської Республіки та Російської Федерації, що регламентує відповідальність за посягання на культурні цінності. Вносяться окремі пропозиції щодо його доповнення і вдосконалення.*

**Ключові слова:** культурні цінності, кримінальна відповідальність, розкрадання, знищення, пошкодження.

### **Aynur Jabrail-kyzy Usubova**

#### **Some certain matters of improving criminal law of the Republic of Azerbaijan and the Russian Federation regarding attempts on cultural values (comparative aspect)**

*The article deals with certain matters of improving criminal legislation of the Republic of Azerbaijan and the Russian Federation regulating liability for attempts on cultural values.*

*In particular, it emphasizes that the official rates of crimes committed against cultural values in Azerbaijan and Russia are not high; however, these rates do not reflect the actual state of things, because this type criminal offenses are distinguished to be of high latency. In addition, qualitative indicators of these offenses are increasing continuously; the methods and instruments of committing are improving; the offenses of this type are committed in a more organized manner and obtained transnational nature.*

*The attention is focused on the fact that liability for crimes against cultural values is provided by four articles of the Criminal Codes (CC) of the Republic of Azerbaijan (RA) and the Russian Federation (RF): Article 183 of CC RA and*

*Article 164 of CC RF (theft of especially-valuable items); Article 206.2 of CC RA (contraband of items of cultural, historical or archeological value) and Article 188 (2) of CC RF (contraband of cultural values); Article 207 of CC RA (failure to return to the Republic of Azerbaijan of items of artistic, historical and archeological heritage of the Republic of Azerbaijan and foreign countries) and Article 190 of CC RF (failure to return to the Russian Federation of items of artistic, historical and archeological heritage of peoples of the Russian Federation and foreign countries); Article 246 of CC RA and Article 243 of CC RF (destruction or damage of historical and cultural landmarks).*

*The concept of cultural values as an object of crime of this type was analyzed. The mechanism of criminal law protection of this sphere of social relation was determined.*

*In order to remedy all the aforementioned flaws, the author proposes to supplement Article 246 of CC RA by the qualifying definition struction or damage of historical and culturall and marks that have especial value and supplement the Criminal Code of RA with new Article 246–1 (and the Criminal Code of RF with the similar Article 243–1): 'Article 246–1. Destruction or damage of historical and cultural landmarks through negligence. Destruction or damage of historical and cultural landmarks protected by the state through negligence On the author's opinion, implementation of these recommendations will help improve the criminal law on combating attempts on cultural values in both the Republic of Azerbaijan and the Russian Federation.*

**Keywords:** *ultural values, criminal liability, theft, destruction, damage.*

## ЗМІСТ

### *Серьогіна С. Г.*

Особливості розподілу повноважень у виконавчо-розпорядчій сфері за різних моделей республіканської форми правління..... 3

### *Процюк І. В.*

Законодавча влада у парламентській республіці ..... 22

### *Закоморна К. О.*

Про деякі особливості ціннісної складової конституційного розвитку постсоціалістичних країн ..... 39

### *Болдирєв С. В.*

Інститут контрастигації як засіб взаємодії Президента та уряду України: проблеми та перспективи..... 53

### *Яковюк І. В.*

Європейський Парламент: динаміка правового статусу.... 62

### *Якименко Х. С., Сало В. І., Окладна М. Г.*

Правотворча діяльність інститутів Європейського Союзу..... 77

### *Гарашук І. В.*

До проблеми формування комітетів (комісій) муніципальних органів зарубіжних країн ..... 92

### *Саннікова М. В.*

До питання комплексних утворень у системі права України (на прикладі аграрного права)..... 104

### *Черкас М. Є.*

Радикалізм як форма деформації правосвідомості..... 117

### *Дуравкін П. М.*

Податковий обов'язок: правова категорія чи наукова абстракція..... 128

**Калмикова Я. С.**

Доказова діяльність на стадіях розгляду справи  
в порядку адміністративного судочинства..... 139

**Дуюнова Т. В.**

Особливості забезпечення конституційного права  
на працю засуджених до позбавлення волі  
та засуджених довічно..... 151

## Трибуна Молодого Вченого

**Погребняк Н. С.**

Аналітично-функціональна складова конституційно-  
правового статусу апарату Верховної Ради України  
(проблеми та перспективи) ..... 161

**Новак А. О.**

Окремі питання визначення правової природи  
делегованих повноважень органів місцевого  
самоврядування..... 173

**Онопрієнко Л. А.**

Субсидіарність як принцип розбудови держави  
у політико-правовій думці Іоганна Альтюзія..... 187

**Бондаренко В. Ю.**

Теоретико-правові аспекти класифікації  
громадських об'єднань в Україні ..... 198

**Любченко Я. П.**

Підходи до визначення сфери альтернативних  
способів вирішення спорів..... 214

**Шпак Ю. О.**

Організація місцевого самоврядування в Японії..... 227



***Шкуропацький О. І.***

До питання актуальності надання військовим частинам статусу юридичної особи ..... 237

***Гоцуляк С. Л.***

Організаційне забезпечення санітарної справи в Україні в період 1917–1921 рр. .... 247

***Ковач А. В.***

Особливості управління інноваційними процесами на підприємстві ..... 258

***Усубова Айну́р Джебраи́л гызы***

Некоторые вопросы совершенствования уголовного законодательства Азербайджанской Республики и Российской Федерации о посягательствах на культурные ценности (сравнительный аспект)..... 270

Підписано до друку з оригінал-макета 30.04.2014.  
Формат 84×108 <sup>1</sup>/<sub>32</sub>. Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Ум. друк. арк. 14,91. Обл.-вид. арк. 13,91. Вид. № 1062.  
Тираж 300 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України  
та Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а  
Тел./факс (057) 716-45-53  
Сайт: [www.pravo-izdat.com.ua](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.

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

# **НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ**

## **ОГОЛОШУЄ**

**у серпні – вересні 2014 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 2014 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**